



SIVILOMBUDSMANNEN

Politiets utlendingsenhet
Postboks 8102 Dep
0032 OSLO

Vår referanse	Deres referanse	Vår saksbehandler	Dato
2017/985		Johannes Flisnes Nilsen	23.01.2018

Svar på oppfølgingsbrev fra Politiets utlendingsenhet om Sivilombudsmannens rapport etter besøk 28. - 29. mars 2017

Det vises til orientering fra Politiets utlendingsenhet (PU) 14. desember 2017 om oppfølging av Sivilombudsmannens rapport etter besøk til utlendingsinternatet på Trandum, sikkerhetsavdelingen, 28.–29. mars 2017.

1. Generelt om oppfølgingen av anbefalingene

Sivilombudsmannens gjennomgang viser at politiet har fulgt opp flere av rapportens anbefalinger. På noen områder gjenstår likevel utfordringer som utgjør risiko for umenneskelig eller nedverdiggende behandling. Ombudsmannen er særlig bekymret for bruk av isolasjon på sikkerhetsavdeling av utsatte grupper i strid med menneskerettslige standarder.

Det bemerkes at oppfølgingen av enkelte sentrale funn, slik som utfordringer ved helsepersonellens rolle ved inngripende tvangstiltak, delvis har sammenheng med rammebetingelser. Politiet har blant annet, på bakgrunn av ombudsmannens anbefalinger om helsetilbudet på Trandum, anmodet Statens Helsetilsyn om å vurdere helsetilbudet.

Nedenfor gis enkelte merknader til politiets oppfølging. På noen områder bes det om supplerende informasjon om oppfølgingstiltak. Der det anmodes om supplerende informasjon, er dette uthevet.

2. Fysiske forhold og aktivisering på sikkerhetsavdelingen

Ombudsmannen har merket seg at det nå skal være installert klokker med tid- og datoangivelse i cellene i sikkerhetsavdelingen. Ombudsmannen har også merket seg politiets opplysninger om vurdering av tiltak for å regulere innfallet av dagslys gjennom vinduene i de forsterkede cellene og tiltak for å innrede cellene med egnede møbler.

Det bes om en tilbakemelding om status for disse tiltakene.

2.1. Særlig om kameraovervåking av sikkerhetscellene

Det vises til politiets redegjørelse når det gjelder spørsmålet om det er lovhjemmel for kameraovervåking av sikkerhetscellene.

Politiet synes å ha lagt til grunn en snever definisjon av hvilke personopplysninger som skal anses som sensitive etter personopplysningsloven, og som derfor vil være underlagt ytterligere krav til rettslig grunnlag og konsesjonsplikt.¹ Politiet har vist til at det kun er ved legetilsyn på cellen at overvåkningen vil omfatte sensitive personopplysninger.

Ombudsmannen minner om funn fra besøket som viste at et høyt antall plasseringer på sikkerhetsavdelingen var helt eller delvis begrunnet i den internertes helsetilstand, selvskading eller selvmordsfare. Det fremstår på denne bakgrunn som åpenbart at opplysninger om både fysisk og psykisk helsetilstand relativt hyppig vil behandles ved kameraovervåkingen.

Ombudsmannen kan videre ikke se at politiet har foretatt en tilstrekkelig konkret vurdering av om de alminnelige vilkårene for kameraovervåking er oppfylt. Det gjelder særlig spørsmålet om nødvendighetskravet er oppfylt, inkludert om risikoen som skal avhjelpes kan håndteres ved mindre inngripende tiltak.² Døgnkontinuerlig kameraovervåking av en celle utgjør et inngrep i privatlivet til de som plasseres der, også når ingen følger med på monitoren utenfra. Dette gjelder særlig når videokameraet fanger opp toalettområdet, eller når kroppsvisitasjon gjennomføres på cellen. Det minnes om at den innsatte ikke vil ha mulighet til å vite når han eller hun overvåkes, eller av hvem og eventuelt hvor mange. Et egnet mindre inngripende tiltak er åpning av celledør ved inspeksjoner i de tilfellene en ikke får øye på den internerte gjennom inspeksjonsvinduet. Å kommunisere ansikt til ansikt er forøvrig en forutsetning for å komme i dialog om hvordan tiltaket kan avsluttes. Det vises til utlendingsloven § 107 sjettede ledd om at politiet fortløpende skal vurdere om det er grunnlag for å opprettholde tiltaket. Det kom under besøket frem at bakgrunnen for politiets bruk av kameraovervåking var at de nye sikkerhetscellene var bygget på en slik måte at deler av cellen ikke kan ses fra vinduet som er ment å legge til rette for jevnlig tilsyn. Større og bedre plassert vindu, eventuelt kombinert med speil, vil kunne sikre overblikk over hele cellen.

Ombudsmannen har notert seg at politiets opplysninger om at det pågår en dialog med Politidirektoratet om en klarere hjemmel for bruk av kameraovervåking av sikkerhetscellene. Det forutsettes at politiet foretar en konkret vurdering av om vilkårene for videoovervåking er oppfylt, herunder nødvendighetskravet.

2.2. Aktivisering og opphold i friluft

Når det gjelder anbefalingen om å sikre at det gis tilbud om minst én times opphold i friluft daglig, har ombudsmannen notert seg at politiet vil innskjerpe loggføringsrutinene.

Ifølge politiet er det ikke praktisk gjennomførbart å tilrettelegge for fysisk aktivitet i luftegården for sikkerhetsavdelingen uten å foreta omfattende endringer. Politiets vurdering

¹ Jf. personopplysningsloven § 9 og § 33.

² Personopplysningsloven § 8 første ledd bokstav c, jf. § 37 første ledd.

er at slike endringer ikke er formålstjenlige, under henvisning til at opphold der har svært kort varighet. Funn under ombudsmannens besøk viste at en del opphold på sikkerhetsavdelingen hadde lang varighet. I perioden fra september 2016 t.o.m. april 2017 varte 40 opphold over tre døgn, 23 av disse varte over fire døgn. Fem av oppholdene varte over én uke, det lengste av disse varte åtte døgn og 18 timer.

Ombudsmannen fastholder at muligheten for å ha fysisk aktivitet under et opphold på sikkerhetsavdelingen er viktig for å ivareta egen helse. Tilrettelagt aktivitet kan bidra til å få avsluttet opphold på sikkerhetsavdelingen. Det er vanskelig å forstå at sikkerhetsmessige behov eller andre praktiske utfordringer gjør det umulig å tilby enkle aktivitetstilbud innenfor eksisterende bygningsmasse, som bruk av ergometersykel, romaskin eller liknende. Sivilombudsmannen har ellers merket seg at politiet undersøker mulighetene for å oppgradere omgivelsene i luftegården, at lesestoff på flere språk skal være gjort tilgjengelig og at det arbeides med å finne løsninger for installering av radio.

Det bes om en tilbakemelding om tiltak for å tilby lavterskelaktiviteter utendørs, oppgradering av omgivelsene i luftegården og innstallering av radio.

3. Bruk av sikkerhetsavdelingen

Ifølge politiet er det innført nye rutiner for å sikre at det foretas fortløpende vurderinger av om vilkårene for innsettelse på sikkerhetsavdelingen fortsatt er til stede, som påkrevd etter utlendingsloven § 107 sjette ledd. Etter de nye rutinene skal vaktleder/teamleder på hvert vaktsett loggføre deres begrunnelse for om tiltaket fortsatt anses nødvendig. Dette fremstår som et nødvendig tiltak for å sikre at det foretas hyppige vurderinger som kan kontrolleres i ettertid.

Ombudsmannen har også merket seg at det er gjort endring i vedtaksmaler og etablert faste årlige fellessamlinger med gjennomgang av regelverk for ansatte tilknyttet sikkerhetsavdelingen, som ledd i å styrke saksbehandlingen.

Det bemerkes ellers at regelmessig utarbeidelse av statistikk som gir oversikt over både hyppighet og varighet av restriksjoner er viktig styringsinformasjon for effektiv intern og ekstern kontroll.

3.1. Særlig om grupper i en særlig utsatt posisjon

Ombudsmannen konstaterer at politiet ikke opplever å ha noe alternativ til bruk av sikkerhetsavdelingen for utsatte grupper som vurderes å utgjøre en fare for seg selv eller andre.

Politiet har gitt uttrykk for at bruk av sikkerhetsavdelingen som virkemiddel fører til at man får mulighet til tettere oppfølging av personer som befinner seg i en særlig sårbar situasjon. Graden av sansemessige inntrykk, menneskelig kontakt og bevegelsesfrihet er imidlertid atskillig mer begrenset enn i en ordinær fellesskapsavdeling. Interaksjonene mellom de ansatte og de internerte påvirkes av at mye av kontakten finner sted innenfor rammen av kontrolltiltak eller som et ledd i utførelse av andre oppgaver.

Menneskerettslige krav innebærer at innsettelse på sikkerhetsavdeling som utelukkende begrunnes med et behov for tilsyn og tett helseoppfølging er problematisk. Det bør derfor vurderes om tilgjengelige ressurser kan disponeres slik at det blir mulig å følge opp internerte med utfordringer knyttet til psykisk helse uten å bruke isolasjon som kontrolltiltak. Politiet har varslet at det skal utredes om dagens avdeling for enslige mindreårige kan tilrettelegges for ivaretagelse av internerte med utfordringer knyttet til psykisk helse.

Politiet viser til at man har tilgang til rom med ulik grad av møblering og kan legge til rette for fellesskap for dagtid på en ordinær avdeling (delvis utelukkelse). Ombudsmannen minner om påpekningene i besøksrapporten om at ingen av cellene i sikkerhetsavdelingen hadde noen form for møblering utover sengen, med unntak av det som ble betegnet som «helseceller», som hadde TV og en skrivepult uten stol. Det var heller ikke mulighet for lysavskjerming. Videre bemerkes at funn under besøket viste at delvis utelukkelse med opphold på dagtid på en ordinær fellesskapsavdeling kun ble brukt i 24 av totalt 368 vedtak om sikkerhetsavdeling i 2016. Tall fra perioden 2014—2017 bekreftet at delvis utelukkelse brukes i klart minst grad av de tre restriksjonstypene. Innsettelse på sikkerhetsavdelingen utgjør en ytterligere begrensning i sanseintrykk, bevegelsesfrihet og meningsfull menneskelige kontakt som allerede er begrenset av frihetsberøvelsen. Dette utgjør en særlig risiko for forverring av helsesituasjonen for personer med alvorlige psykiske lidelser eller traumer.

Vi ber om å bli orientert om resultatet av utredningen av en tilrettelagt avdeling for internerte med utfordringer knyttet til psykisk helse.

Ombudsmannen har ellers merket seg at politiet erfarer at det skal mye til for å få til en innleggelse i psykisk helsevern. Sentrale helsemyndigheter bes merke seg dette.

Sivilombudsmannen er samtidig positiv til politiets opplysninger om at det ved etablering av nytt familiesenter i Eidsvoll høsten 2018 som hovedregel ikke lenger vil sitte barn på utlendingsinternatet, heller ikke enslige mindreårige. Etter det ombudsmannen erfarer vil alle barnefamilier fra 1. januar 2018 bli innkvartert i midlertidige lokaler i påvente av etablering av det permanente familiesenteret på Eidsvoll.

4. Bruk av maktmidler

4.1. Bruk av håndjern

Sivilombudsmannen har merket seg politiets redegjørelse om bruk av håndjern og strips under transportoppdrag. Politiet gir uttrykk for forståelse for at det høye omfanget registreringer av håndjernbruk ved transport kan gjøre at bruken fremstår som rutinemessig. Politiet har ikke fremlagt tallmateriale, for eksempel av det totale antall transportoppdrag i perioden, som eventuelt kan nyansere bildet.

Politiet oppgir at bakgrunnen for at håndjernbruk ofte benyttes i forbindelse med fremstillinger til retten, og da spesielt ved førstegangsfremstilling, er at man mangler kjennskap til en persons bakgrunn og adferd. Ombudsmannen finner grunn til å understreke

at bruk av håndjern er et inngripende tiltak som ikke skal benyttes av bekvemmelighetshensyn eller «for å være på den sikre siden».

4.2. Bruk av pepperspray

Sivilombudsmannen har merket seg politiets redegjørelse for regelverket og opplæringsprogrammet om bruk av pepperspray.

Når det gjelder hendelsen som ble omtalt i rapporten, har ombudsmannen merket seg at politiet anser dette som et enkeltstående tilfelle som ikke er representativ for situasjoner hvor pepperspray benyttes. Basert på foreliggende dokumentasjon fastholder imidlertid ombudsmannen sin sterke bekymring over at bruk av pepperspray har blitt anvendt inne i et lukket rom, at det ble påført ved å gni stoffet i ansiktet og at det ble gjort for å få gjennomført en kroppsvisitasjon.

Sivilombudsmannen har merket seg det vedlagte rundskrivet fra Politidirektoratet med nye sentrale føringer om bruk av enkelte typer maktmidler i politiet, inkludert OC-pepperspray.³ Instruksen klargjør ikke om bruk av pepperspray er tillatt i lukkede rom. I et forebyggingsperspektiv er det grunn til å påpeke at bruk av pepperspray i lukkede rom kan påføre uforholdsmessig skade og lidelse. Både Den europeiske torturkomiteen og FNs underkomité for forebygging har frarådet bruk av pepperspray i lukkede rom.⁴

5. Forebyggende tiltak

Ombudsmannen har merket seg politiets opplysninger om utvidelsen av kjerneaktiviteter ved internatet, inkludert etablering av kurstilbud og etablering og drift av en kjøkkenhage. Et variert aktivitetstilbud kan være med å dempe stress og uro for de internerte, og det er derfor positivt at politiet varsler at arbeidet med å utvikle aktivitetstilbudet vil fortsette i 2018, inkludert i samarbeid med Røde Kors.

6. Helsetjenestens rolle ved inngripende tvangsbruk

Politiet har stadfestet at beslutninger om plassering på sikkerhetsavdelingen kun skal tas av politiet, og at helsepersonellet ikke skal ha noen rådgivende funksjon ved spørsmål om overføring hit. De beskrevne oppfølgingstiltakene vil legge til rette for at misforståelser omkring helsepersonells rolle kan unngås.

Det er positivt at politiet har innskjerpet sine rutiner for gjennomføring av daglig helsetilsyn på sikkerhetsavdelingen for å sikre kommunikasjon ansikt til ansikt mellom helsepersonell og den internerte. Ombudsmannen har også merket seg at sykepleierne skal bære enten hvit uniform eller en merket jakke for å identifisere seg på en tydelig måte. Det bemerkes at

³ Politidirektoratet, Rundskriv 2017/010, Instruks om bruk av enkelte typer maktmidler i politiet, 6. desember 2017.

⁴ Se besøksrapporten side 26-7, med henvisninger. Se også FNs underkomité for forebygging (SPT) i rapport etter besøk til Brasil i 2012, som uttrykte «serious reservations about the use of irritant gases in confined spaces, as it may entail health risks and cause unnecessary suffering» 8. Februar 2012, CAT/OP/BRA/1, avsnitt 128.

tydelig identifikasjon som helsepersonell er viktig også ved oppfølging fra legene i Legetjenester AS. Det forutsettes at politiet vil sikre at også legene tydelig kan identifiseres som helsepersonell.

Et funn fra besøket var at reglene om daglig tilsyn på sikkerhetsavdelingen kun gjaldt ved innsettelse på sikkerhetscelle, ikke ved utelukkelse fra fellesskap. I besøksrapporten ble det vist til at menneskerettslige standarder krever at helsepersonell skal besøke alle innsatte under enhver form for ufrivillig utelukkelse daglig.

Det bes derfor om en bekreftelse på at de innskjerpede rutinene innebærer daglig tilsyn av alle som innsettes på sikkerhetsavdelingen.

Det vises til rapportens anbefaling om å iverksette tiltak for å sikre at sensitiv pasientinformasjon håndteres på en måte som hindrer tilgang til dem for andre enn helsepersonell. Ifølge politiet vil man sørge for at det iverksettes rutiner som sikrer at taushetsbelagt informasjon ikke blir avdekket overfor ansatte uten at det foreligger samtykke fra den internerte.

Det fremstår som uklart hvilke konkrete oppfølgingstiltak som er iverksatt, og ombudsmannen ber derfor om en nærmere tilbakemelding om dette.

Endelig savner ombudsmannen en redegjørelse av hvilke konkrete tiltak som er iverksatt for å sikre klare rutiner for rapportering for helsepersonellet ved skader som gir mistanke om uforholdsmessig maktbruk. Ut ifra politiets oppfølgingsbrev er det blant annet uklart hva som vil være rette instans for et varsel fra helsepersonell ved en slik hendelse.

Det bes om nærmere informasjon om konkrete oppfølgingstiltak også på dette punktet.

Det bes om at en skriftlig tilbakemelding fra Politiets utlendingsenhet gis innen 1. juni 2018.

For ombudsmannen

Helga Fastrup Ervik
Kontorsjef

Johannes Flisnes Nilsen
seniorrådgiver

Dette brevet er godkjent elektronisk og har derfor ikke håndskrevet underskrift.