



SIVILOMBUDET

Skriftlig innlegg til Borgarting lagmannsrett

Sak nr:



Oslo, 8. august 2023

Vår ref: 2023/911

Ankende parter:



Prosessfullmektig: Advokat André Møkkelgjerd
Advokatfirmaet Sulland AS
C. J. Hambros Plass 5, 0164 Oslo

Ankemotpart: Staten v/ Justis- og beredskapsdepartementet

Prosessfullmektig: Advokat Hanne Inger Bjurstrøm Jahren
Regjeringsadvokaten
Postboks 8012 Dep.
0030 Oslo

Amicus curiae: Sivilombudet
Postboks 3, Sentrum,
0101 Oslo

Saken gjelder: Skriftlig innlegg til belysning av allmenne interesser jf. tvl. § 15-8

1. Innledning

1.1. Bakgrunnen for innlegget

Sivilombudet inngir med dette skriftlig innlegg til belysning av allmenne interesser etter tvisteloven § 15-8 i sak [REDACTED]

Frist for innsending av innlegget er satt til 9. august 2023, og dette innlegg er dermed rettidig.

Saken gjelder spørsmål om krenkelse av menneskerettigheter og krav erstatning etter internering ved Trandum utlendingsinternat. Innlegget inngis på bakgrunn av Sivilombudets arbeid knyttet til Trandum siden 2006, og vil belyse de vurderinger og observasjoner Sivilombudet har gjort. Arbeidet er en del av Sivilombudets mandat og av allmenn interesse.

1.2. Sivilombudets mandat og arbeid

Sivilombudets oppgave er å bidra til å «føre kontroll med den offentlige forvaltningen og alle i dens tjeneste for å hindre at det øves urett mot den enkelte, og for å bidra til at forvaltningen respekterer og sikrer menneskerettighetene».¹

Sivilombudet har et særskilt ansvar for å forebygge at personer som er fratatt friheten utsettes for tortur og annen umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff.² Denne oppgaven ivaretas av Sivilombudets forebyggingsenhet, som ble opprettet i 2014 etter at Norge sluttet seg til tilleggsprotokollen til FNs konvensjon mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff (OPCAT). Forebyggingsenheten besøker steder i Norge hvor enkeltpersoner er eller kan være frihetsberøvet, og har siden opprettelsen publisert 75 rapporter fra besøk til 108 steder. Etter besøkene skrives det rapporter med anbefalinger til institusjonen som er besøkt, og institusjonen gis en frist for å gi tilbakemelding på hvordan anbefalingene er fulgt opp.

God kunnskap om nasjonale og internasjonale regler som gjelder de steder vi besøker, er en sentral forutsetning for vårt arbeid. Våre rapporter og anbefalingene som gis i dem baseres på gjeldende regler, i tillegg til nasjonale og internasjonale anbefalinger/standarder.³ Vi vil i det videre derfor også belyse de regler som etter ombudets vurdering setter rettslige rammer for forholdene under frihetsberøvelse.

1.3. Sivilombudets arbeid med Politiets utlendingsinternat, Trandum

Sivilombudet har gjennomført besøk til Politiets utlendingsinternat Trandum (heretter Trandum) både under sitt opprinnelige mandat og som ledd i utøvelsen av forebyggingsmandatet. De første tre besøkene ble gjennomført i 2006 (Dokument nr. 4:1 (2006-2007)), 2008 (SOM-2008-1966) og 2012 (SOM-2012-2408). Etter opprettelsen av forebyggingsenheten i 2014 er det blitt gjennomført et besøk i 2015 og et besøk til sikkerhetsavdelingen i 2017. I etterkant av disse

¹ Sivilombudsloven § 1.

² Sivilombudsloven § 3 c jf. § 17.

³ Eksempler på det siste er FNs standard minimumsregler for behandling av innsatte (Mandelareglene) og De europeiske fengselsreglene (revidert i 2020). Disse standardene og reglene er ikke juridisk bindende i seg selv, men er utviklet gjennom mellomstatlig samarbeid og på grunnlag av internasjonal rettspraksis. De kan i stor grad anses som et utslag av en bred internasjonal konsensus om minstekrav til behandling av innsatte i fengsel. EMD viser regelmessig til slike menneskerettslige standarder i sine avgjørelser, og vektlegger dem som supplerende tolkningsfaktorer ved fastlegging av konvensjonsbestemmelers innhold.

besøkene har Sivilombudet hatt en omfattende korrespondanse med Politiets utlendingsenhet, Justis- og beredskapsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet. Dette har vært nødvendig fordi forhold som etter Sivilombudets vurdering medfører risiko for krenkelser av de internertes rettigheter, til tross for gjentatte påpekninger, ikke har vært fulgt opp eller endret av Politiets utlendingsenhet. Den manglende oppfølgingen har gitt Sivilombudet sterk bekymring for ivaretagelsen av de internerte og deres rettigheter. Kommunikasjonen er vedlagt i bilag 1-21.

Sivilombudet har gjennom sitt arbeid reist problemstillinger knyttet til blant annet rutinemessige og inngripende kroppsvisitasjoner, bruk av isolasjon overfor personer som er i livskrise eller har psykiske helseutfordringer og generell innlåsing av internerte på celle/rom. Vi vil i det videre redegjøre for de menneskerettslige problemstillinger som arbeidet med temaene har reist. Alle temaene knytter seg til EMK artikkel 3 og 8, i tillegg til å aktualisere norsk internrett. Det er derfor først redegjort for noen rettslige utgangspunkter for vurderingen av innholdet i disse konvensjonsbestemmelsene.

Det ligger utenfor Sivilombudets mandat å gå nærmere inn i den aktuelle saken. Basert på vår erfaring med besøk til institusjoner finner vi imidlertid grunn til å omtale enkelte forhold som gjelder bevisvurdering i situasjoner der enkeltpersoner anfører å ha blitt behandlet i strid med menneskerettighetene mens de har vært frihetsberøvet. Dette gjøres i punkt 6 nedenfor.

2. Rettslige utgangspunkter for å vurdere krenkelser av EMK artikkel 3 og 8

Statene skal sikre at frihetsberøvelse er lovlig, og skjer under forhold som er i samsvar med respekten for menneskelig verdighet. For at behandling eller straff anses å være «umenneskelig» eller «nedverdiggende» etter artikkel 3, må lidelsen eller ydmykelsen overstige det uunngåelige og iboende elementet av lidelse og ydmykelse forbundet med en lovlig frihetsberøvelse.⁴ Hvilke forhold som kan anses som en naturlig del av en lovlig frihetsberøvelse, kommer blant annet an på formålet med frihetsberøvelsen. Ved utlendingsrettslig frihetsberøvelse etter EMK artikkel 5 nr. 1 bokstav f, har EMD blant annet slått fast at «detention with a view to expulsion should not be punitive in nature».⁵

Det sentrale spørsmål i de fleste saker som gjelder frihetsberøvede og krenkelse av artikkel 3, er om minsteterskelen av alvorlighet er overtrådt («minimum level of severity»)⁶. Dette beror på en konkret helhetsvurdering hvor blant annet inngrepets varighet, de fysiske og psykiske virkningene og i noen tilfeller offerets kjønn, alder og helsetilstand har betydning.⁷ Det skal tas hensyn til den kumulative effekten av alle begrensninger og belastninger en frihetsberøvet person er blitt utsatt for, og om disse hver for seg eller samlet overstiger terskelen for umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff.⁸

Det vil særlig være en formodning om brudd dersom intensjonen er å ydmyke eller krenke. Men også tiltak som er legitimt begrunnet, kan krenke artikkel 3 dersom de i form, intensitet eller

⁴ EMD *Kudła mot Polen*, klagenr. 30210/96, 26. oktober 2000, avsnitt 92–94; EMD *Idalov mot Russland*, klagenr. 5826/03, 22. mai 2012, avsnitt 93; EMD *Muršić mot Kroatia*, klagenr. 7334/13, 20. oktober 2016, avsnitt 99.

⁵ EMD *Azimov mot Russland*, klagenr. 67474/11, 18. april 2013, avsnitt 172.

⁶ Kjølbro, *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, for praktikere*, 2023 s. 296 med videre henvisninger.

⁷ Kjølbro, *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, for praktikere*, 2023 s. 296 med videre henvisninger.

⁸ EMD *Ananyev med flere mot Russland*, klagenr. 42525/07 og 60800/08, 10. januar 2012, avsnitt 142; EMD, *Dougoz mot Hellas*, klagenr. 40907/98, 6. mars 2001, avsnitt 46; EMD *Muršić mot Kroatia*, klagenr. 7334/13, 20. oktober 2016, avsnitt 101.

varighet går lenger enn nødvendig eller på annen måte er uforholdsmessig belastende.⁹ Begrensede økonomiske ressurser kan ikke rettferdiggjøre at personer frihetsberøves under forhold som er i strid med EMK artikkel 3.¹⁰

EMD har i sin praksis om utlendingsrettslig frihetsberøvelse og EMK artikkel 3 lagt vekt på «irregulære migranternes» sårbarhet,¹¹ både som gruppe og på grunn av individuelle faktorer som blant annet dårlig helsetilstand og traumatiske erfaringer fra hjemlandet eller på reisen til oppholdsstaten.¹² FNs spesialrapportør mot tortur har med henvisning til EMDs praksis uttalt at

«As a general rule, the threshold of prohibited ill-treatment will be reached sooner with regard to migrants with an irregular status or with other vulnerabilities».¹³

Ved en forholdsmessighetsvurdering under EMK artikkel 8 foretar EMD, på liknende måte som under artikkel 3, en helhetlig vurdering av forholdene under frihetsberøvelsen. Terskelen for krenkelse av artikkel 8 er lavere enn for artikkel 3.¹⁴

3. Rutinemessig kroppsvisitasjon

Visitasjon, spesielt i form av full avkledding, er et inngripende tiltak og kan ifølge EMD¹⁵ og den europeiske torturforebyggingskomiteen (CPT)¹⁶ utgjøre brudd på menneskerettighetene.

Sivilombudet har siden et besøk til Trandum i 2012 gjentatte ganger uttrykt bekymring over utlendingsinternatets praksis for kroppsvisitasjon. Kritikken har i hovedsak dreid seg om at visitasjoner har blitt gjennomført rutinemessig uten tilstrekkelig individuell vurdering og at de er blitt gjennomført på en unødvendig ydmykende måte.

Da Sivilombudets forebyggingsenhet gjennomførte besøk til Trandum i 2015 konstaterte vi at de internerte rutinemessig ble kroppsvisitert ved innkommst, i forbindelse med overføring til sikkerhetsavdeling, etter besøk og enhver fysisk kontakt med omverdenen og når de internerte befant seg på cellen på tidspunkt for romundersøkelse.¹⁷ Kroppsvisitasjon innebar full avkledding og at man ble bedt om å sette seg naken på huk over et gulvspeil. På bakgrunn av funnene anbefalte Sivilombudet at kroppsvisitasjon kun gjøres etter en konkret, individuell risikovurdering og da alltid trinnvis.

⁹ HR-2017-1127-U, avsnitt 12 og EMD *Bouyid mot Belgia*, klagenr. 23380/09, 28. september 2015, avsnitt 86–88.

¹⁰ EMD *I.I. mot Bulgaria*, klagenr. 44082/98, 09. juni 2005, avsnitt 77; EMD *Stanev mot Bulgaria*, klagenr. 36760/06, 17. januar 2012, avsnitt 210.

¹¹ Begrepet irregulær migrant eller migranter i en irregulær situasjon omfatter her alle migranter, inkludert asylsøkere, som ikke har overholdt mottakerlandets innvandringslovgivning

¹² EMD *Aden Ahmed mot Malta*, klagenr. 55352/12, 23. juni 2013, avsnitt 97; EMD *M.S.S. mot Belgia og Hellas*, klagenr. 30696/09, 21. januar 2011, avsnitt 232.

¹³ FNs spesialrapportør mot tortur, rapport til FNs menneskerettighetsråd, 26. februar 2018, A/HRC/3750, avsnitt 20.

¹⁴ EMD *Raninen mot Finland*, klagenr. 20972/92, 15. desember 1997, avsnitt 63; EMD *Wainwright mot Storbritannia*, klagenr. 12350/04, 26. september 2006, avsnitt 43.

¹⁵ Se bl.a. EMD *Wainwright mot Storbritannia*, klagenr. 12350/04, 26. september 2006, avsnitt 49; EMD *Dejneki mot Polen* klagenr. 9635/13, 1. juni 2017, avsnitt 76; EMD *Roth mot Tyskland*, klagenr. 6780/18 og 30776/18, 22. oktober 2020, avsnitt 72.

¹⁶ Se bl.a. CPTs besøk til Tyskland i 2020 [CPT/Inf (22) 18] avsnitt 145; til Spania i 2020 [CPT/Inf (21) 27] avsnitt 61; til Portugal i 2019 [CPT/Inf (20) 33] avsnitt 55.

¹⁷ Se bilag 4.

I sin orientering om oppfølging av rapportens anbefalinger opplyste Politiets utlendingsenhet i april 2016 at det var foretatt enkelte oppmykninger i visitasjonsrutinene.¹⁸ Informasjonen om oppfølgingen var imidlertid slik at Sivilombudet i sitt avsluttende brev av 24. oktober 2016 så behov for å gjenta at rutinemessig kroppsvisitasjon er problematisk både i lys av lovens krav om nødvendighet og i et menneskerettslig perspektiv, og at rutinemessig kroppsvisitasjon i institusjoner innen justissektoren ville bli fulgt opp overfor Justis- og beredskapsdepartementet.¹⁹

I Sivilombudets innspill i 2018 til FNs torturkomité (CAT) om norske myndigheters implementering av torturkonvensjonen var en av våre største bekymringer knyttet til driften på Trandum nettopp det sterke og ensidige fokuset på kontroll, og gjennomføringene av kroppsvisitasjoner:

“Based on its findings, the NPM proposes the following recommendations to the State party:

- Take steps to address excessive attention to control and security at the immigration detention centre. In particular, the practices of routinely performing body searches in which the detainees must adopt humiliating positions, should be changed in accordance with human rights standards.”²⁰

CPT har fremhevet at utlendingsinternerte er spesielt sårbare for ulike former for «ill-treatment».²¹ Da Europarådets torturforebyggingskomité (CPT) besøkte i 2018 Norge, fant komiteen grunn til å uttrykke alvorlig bekymring for visitasjonspraksisen ved Trandum utlendingsinternat. Kritikken gjaldt både måten visitasjonene ble gjennomført på og at visitasjonene ble gjennomført rutinemessig:

« 58. The CPT has serious misgivings about the systematic practice of conducting strip searches of all foreign nationals (upon admission as well as after every open visit and upon return from every outside movement, such as transfer to a court, hospital or consulate) and about the systematic practice of handcuffing foreign nationals during transportation outside the Centre. In the CPT’s view, such practices are clearly disproportionate and as such not acceptable.

The CPT recommends that the Norwegian authorities take steps, if necessary, by amending the relevant legislation, to ensure that strip searches and handcuffs are henceforth applied vis-à-vis immigration detainees on the basis of an individual risk assessment (see also paragraphs 37 and 60 regarding the manner in which strip searches should be performed).”²² (vår understrekning)

En sammenlikning av komiteens anbefalinger til norske myndigheter etter besøket til Norge i 2018 om kroppsvisitasjon i fengsler og ved utlendingsinternatet, tyder på at CPT vurderte

¹⁸ Se bilag 5.

¹⁹ Se bilag 6.

²⁰ Se bilag 22. Trandum er omtalt i kapittel 4.1, s. 23

²¹ CPT, Safeguards for irregular migrants deprived of their liberty, extracts from the 19th General Report of the CPT, published in 2009 CPT/Inf(2009)27-part, side 1.

²² Rapporten etter CPTs besøk i 2018 er tilgjengelig her: <https://rm.coe.int/1680909713> Trandum utlendingsinternat er omtalt i rapportens del III, bokstav B.

risikoen for krenkelse av forbudet mot nedverdiggende behandling som høyere ved utlendingsinternatet.²³

I svar 28. juni 2019 uttrykte norske myndigheter følgende om denne anbefalingen fra CPT:

“The Regulations of 23 December 2009 No 1890 relating to the police immigration detention centre are currently being reviewed by the Ministry of Justice and Public Security. The General Instructions for the police detention centre (given by the National Immigration Police Service) will subsequently be revised. The recommendation will then be taken into consideration.”²⁴

Ombudet er ikke kjent med at det ble foretatt endringer i instruks eller retningslinjer for Trandum i perioden fra juli 2019 til juli 2021. I brev til Sivilombudet av 23. august 2021 informerte Justis- og beredskapsdepartementet om at det fra juli 2021 ble innført ny rutine om to-trinns visitasjoner, og at retningslinjene var planlagt revidert i løpet av høsten 2021.²⁵

Politiets utlendingsenhet gjennomførte lokalt tilsyn ved Trandum 3.-5. november 2020, jf. utlendingsinternatforskriften § 16 første ledd. I rapport fra tilsynet datert 16. desember 2020 fremgikk det at kroppsvisitasjoner på det aktuelle tidspunktet fremdeles ble gjennomført uten tilstrekkelig individuell vurdering av nødvendigheten av visitasjon. I tillegg ble det funnet klare mangler i dokumentasjonsrutinene for gjennomføring av visitasjoner:

«Siden det ikke er noe fast system for å protokollere kroppsvisitasjoner, er det heller ikke mulig å kontrollere faktisk omfang av kroppsvisitasjoner, om og hvilke vurderinger som ligger til grunn når det visiteres og om det faktisk gjøres funn.»²⁶

På bakgrunn av at Sivilombudet fortsatt opplevde det som uklart om de nødvendige endringene hadde funnet sted for å sikre at kroppsvisitasjoner ikke ble gjennomført rutinemessig, men kun etter konkret vurdering av nødvendighet, sendte Sivilombudet (18. februar 2022) spørsmål om blant annet dette til Justis- og beredskapsdepartementet.

Det ble gjennomført et nytt lokalt tilsyn fra 9.-10. juni 2022. I rapporten fra dette tilsynet fremgår det at hovedinntrykket er at «kroppsvisitasjon ikke gjennomføres rutinemessig, men at det foretas individuelle og konkrete vurderinger.»²⁷ Det ble i rapporten vist til at det i juli 2021 ble innført en rutineendring som innebar at visitasjonene skulle gjennomføres i to trinn, og tilsynet avdekket at de nye rutinene følges, «men at det hersker noe ulike oppfatninger knyttet til praksisendringen som ble etablert samtidig om at dype knebøy kun skal utføres dersom det er konkret mistanke om at det skjules noe i underlivet.»²⁸

De rettslige spørsmålene som knytter seg til rutinemessige og inngripende kroppsvisitasjoner i norske fengsler har de siste årene vært til behandling i rettssystemet. I HR-2020-2136-A, HR-

²³ CPTs rapport etter besøk til Norge 28. mai – 5. juni 2018, 17. januar 2019, CPT/Inf (2019) 1, sml. avsnittene 58 og 106.

²⁴ Svaret fra norske myndigheter er tilgjengelig her: <https://rm.coe.int/1680953ebf>

²⁵ Se bilag 17.

²⁶ Se rapporten, kapittel 3.7 om kroppsvisitasjoner.

²⁷ Politiets utlendingsenhet, Lokalt tilsyn Politiets utlendingsinternat, tilsynet ble gjennomført i perioden 09.06.2022 til 10.06.2022, punkt 4.1.

²⁸ Se forrige note.

2020-2137-A og HR-2021-1155-A ble slike kroppsvisitasjoner konstatert å være i strid med EMK artikkel 3 og Grunnloven § 93. Oslo tingrett avsa i november 2022 fastsettelsesdom, TOSL-2021-107095, hvor det ble konstatert krenkelse av EMK artikkel 3 og Grunnloven § 93 som følge av visitasjoner i fengsel. Ankeforhandlingen i denne saken gikk for Borgarting lagmannsrett i juni 2023.

I en nylig avsagt avgjørelse fra EMD, *Bojar mot Polen*, ble det konstatert krenkelse av EMK artikkel 8 etter at en innsatt var blitt kroppsvisitert fem ganger i fengsel.²⁹ EMD skriver i avgjørelsen:

«16. The Court is aware of the need to ensure security in institutions where people are deprived of their liberty. It considers, however, that highly invasive and potentially debasing measures like body searches or strip searches require a plausible justification. It does not appear that such a justification was given to the applicant by the prison authorities in the present case (see *Dejneq v. Poland*, no. 9635/13, § 75, 1 June 2017). The Court also notes that the Regional Court considered that it could not examine the complaint as there had been no official decision issued. On another occasion the authorities were not able to confirm that a strip search had been carried out, as alleged by the applicant, since there was no register of searches. Such a situation prevents the Court from assessing whether the requirement of a sufficient justification for strip searches at the domestic level had been complied with (see, *mutatis mutandis*, *Dejneq*, cited above, § 75, and *Nowak v. Poland*, no. 60906/16, § 37, 13 October 2022).

17. The foregoing considerations are sufficient to enable the Court to conclude that the authorities failed to provide sufficient and relevant reasons justifying the strip searching of the applicant.”³⁰ (vår understrekning)

Praksisen for kroppsvisitasjon ved Trandum har også blitt kritisert av Tilsynsrådet for Trandum (årsrapport for 2020, 2021 og 2022) og i rapport fra NOAS og Redd Barna 2016.³¹

4. Bruk av isolasjon på celle/rom eller i sikkerhetscelle

EMD har slått fast at isolasjon («solitary confinement») «is one of the most serious measures which can be imposed within a prison», og har vist til det store skadepotensialet, og at skade kan inntreffe allerede etter kort tid.³²

I rapporten fra Sivilombudets besøk til sikkerhetsavdelingen på Trandum (2017) pekte ombudet på at en urovekkende stor andel av plasseringene på sikkerhetsavdelingen som ble gjennomgått i forbindelse med besøket, var helt eller delvis begrunnet i den internertes psykiske helsetilstand, selvskading eller selvmordsfare. Det ble også pekt på at enkelte vedtak var fattet på bakgrunn at internertes somatiske helsetilstand krevde tett oppfølging og tilsyn og at dette forutsatte

²⁹ EMK art. 3 er ikke behandlet i denne saken.

³⁰ EMD *Bojar mot Polen*, klagenr 11148/18, 11. mai 2023, avsnitt 16-17.

³¹ Rapporten handler om barn og foreldres opplevelse av tvangsretur, og finnes her: [https://www.noas.no/wp-content/uploads/2017/05/Opplevelser-tvangsretur_web_v3 .pdf](https://www.noas.no/wp-content/uploads/2017/05/Opplevelser-tvangsretur_web_v3.pdf)

³² EMD *Babar Ahmad med flere mot Storbritannia*, klagenr. 24027/07, 11949/08, 36742/08, 66911/09 og 67354/09, 10. april 2012, avsnitt 206-207.

plassering på sikkerhetsavdelingen, som i realiteten medførte isolasjon. Sivilombudet ga følgende anbefaling på bakgrunn av funnene:

«Politiet bør utvikle alternativer til bruk av restriksjoner overfor særlig utsatte grupper som barn og personer med alvorlige psykiske lidelser eller traumer, inkludert mennesker som selvskader eller er suicidale.»

Også dette temaet var blant Sivilombudets hovedbekymringer knyttet til driften på Trandum i vårt innspill i 2018 til FNs torturkomité (CAT) om norske myndigheters implementering av torturkonvensjonen:

“Based on its findings, the NPM proposes the following recommendations to the State party:

[...]

- Take steps to ensure that isolation is not used against detainees with serious mental health problems. Moreover, it should develop practical alternatives to the use of solitary confinement in the event of a suicide risk.”³³

EMD har påpekt at staten må være særlig varsom med bruk av isolasjon når det foreligger selvmordsfare.³⁴ Domstolens praksis viser videre at bruk av isolasjon eller sikkerhetscelle mot innsatte i slike situasjoner kan innebære brudd på forbudet mot umenneskelig eller nedverdiggende behandling etter EMK artikkel 3.³⁵ CPT har i en rapport til Storbritannia understreket at

«The use of segregation for an inmate at serious risk of attempting self-harm or suicide is considered by the CPT to be totally unsuitable for such vulnerable persons and to be unacceptable».³⁶

Etter EMK artikkel 8 er det et krav om at isolasjon for å hindre selvskading eller selvmordsforsøk må være *egnet* til å beskytte den innsattes liv og helse. En sentral innvending mot bruk av isolasjon for å hindre innsatte i å selvskade eller å forsøke å ta sitt eget liv, er at det er solid kunnskapsgrunnlag for at isolasjon kan øke risikoen for selvmord, selvskading og utvikling av alvorlige psykiske lidelser. Etter artikkel 8 kreves det også at tiltaket ikke må gjøres mer inngripende enn det som er nødvendig for å oppnå formålet om å beskytte liv og helse. Selvmordsnære mennesker trenger å være i kontakt med tilgjengelige og lyttende personer som viser forståelse og evner å skape en god relasjon. Slike rammer fremstår som særlig krevende å ivareta når den innsatte er isolert.

Sikkerhetscelle er en svært inngripende form for isolasjon.³⁷ Når sikkerhetscelle brukes overfor personer som er selvskadende eller selvmordsnære, er det særlig behov for oppfølging som tar

³³ Se bilag 22. Trandum er omtalt i kapittel 4.1, s. 23

³⁴ EMD *Renolde mot Frankrike*, klagenr. 5608/05, 16. oktober 2008, avsnitt 106-110.

³⁵ EMD *Jeanty mot Belgia*, klagenr. 82284/17, 31. mars 2020, avsnitt 119-120; EMD *Keenan mot Storbritannia*, klagenr. 27229/95, 3. april 2001, avsnitt 116. Se også M. Rogan, *Human Rights Approaches to Suicide in Prison: Implications for Policy, Practice and Research*, Health & Justice (6) 15, 2018.

³⁶ CPT, Rapport etter besøk til Storbritannia, 2016, CPT/Inf (2017) 9, avsnitt 68.

³⁷ I besøksrapporten fra Sivilombudets besøk til Trandum i 2017 er det en beskrivelse av utformingen av sikkerhetscellene i kapittel 9.3, se bilag 9.

sikte på å forebygge selvmord og selvskading. Sikkerhetscellene er imidlertid spesielt lite tilrettelagt for samtaler og andre former for sosial interaksjon og menneskelig støtte. Forskning peker på at tiltak som oppleves som straffende ikke bør brukes for å forebygge selvmord og selvskading og på at samtaler er et sentralt forebyggende tiltak.³⁸

Sivilombudet har i forbindelse med besøk til en rekke fengsler blitt særlig bekymret over isolasjon ved utelukkelse fra fellesskapet eller bruk av sikkerhetscelle for å håndtere personer som selvskader eller vurderes som selvmordsnære. I flere rapporter, senest i en temarapport om selvmord og selvmordsforsøk i norske fengsler (2023) og i rapport fra besøk til Bredtveit fengsel og forvaringsanstalt publisert 20. juni 2023, har Sivilombudet redegjort for risikoen for menneskerettighetskremler ved en slik praksis.³⁹

5. Generell innlåsing av internerte personer

Under Sivilombudets besøk til Trandum i mai 2015 var de internerte låst inne på sine celler/rom mellom 12 og 14 timer i døgnet.⁴⁰

I et brev til Advokatforeningen datert 2. juli 2015 redegjorde Justis- og beredskapsdepartementet for sitt syn på lovligheten av generell innlåsing på rom/celle av internerte på Trandum. I redegjørelsen skriver departementet at «Adgangen til fengsling innebærer at en har hjemmel til å begrense og regulere bevegelsesfriheten til de internerte blant annet gjennom innlåsing på celle så lenge det anses å være nødvendig og forholdsmessig.» Videre ble det vist til at man i forarbeidene hadde gitt uttrykk for at sikkerhetsmessige forhold og opprettholdelse av ro og orden må ivaretas strengt ved internatet. Departementet redegjorde ikke for hvorfor innlåsningspraksisen var å anse som forholdsmessig og nødvendig, og viste heller ikke til internasjonale rettskilder på området.

I rapporten etter besøk til Trandum i 2015 påpekte ombudet at det var tvilsomt om gjeldende innlåsningspraksis hadde hjemmel i lov.⁴¹ Det følger av Grunnloven § 113 at myndighetenes inngrep overfor den enkelte må ha grunnlag i lov. Inngrep i den enkeltes frihet befinner seg i legalitetsprinsippets kjerneområde og omfattende begrensninger i bevegelsesfrihet utover selve frihetsberøvelsen forutsetter av den grunn en klar hjemmel. Rutinemessig innlåsing på celle/rom over mange timer uten individuell vurdering må anses å utgjøre en betydelig belastning for den enkelte.

Rettspraksis fra EMD slår fast at personer som er fratatt friheten i tråd med EMK beholder alle sine grunnleggende rettigheter, bortsett fra retten til frihet.⁴² EMDs rettspraksis tyder på at

³⁸ Hayes, L.M (2013); Slade, K. og Forrester, A. (2015). Shifting the paradigm of prison suicide prevention through enhanced multi-agency integration and cultural change. *Journal of Forensic Psychiatry & Psychology*, 26 (6), 1-22; Hammerlin, Y. (2009). Selvmord og selvmordsnærhet i norske fengsler. Selvmordsforebyggende arbeid i fengsel. Kriminalomsorgens utdanningscenter (KRUS), s. 109. Se også Stang, J. og Østberg, B. (2006). Innsattes forslag til å forebygge isolasjon i sikkerhetscelle. *Tidsskrift for Norsk Psykologforening*, 43 (3), 30–33.

³⁹ Dokument 4:3 (2018/19). Se også Sivilombudet, *Selvmord og selvmordsforsøk i fengsel - En undersøkelse under OPCAT-mandatet*, 2022, kapittel 17. Besøksrapport fra Bredtveit fengsel og forvaringsanstalt og Ullersmo fengsel avdeling Zulu øst (2023), særlig kapittel 7.

⁴⁰ Besøksrapport fra besøk til politiets utlendingsinternat på Trandum 19.-21. mai 2015 kapittel 5.6, se bilag 4.

⁴¹ Besøksrapport fra besøk til politiets utlendingsinternat på Trandum 19.-21. mai 2015 kapittel 5.6, se bilag 4.

⁴² Se EMD *Golder mot Storbritannia*, klagenr. 4451/70, 21. februar 1975, avsnitt 44 (her slår Domstolen fast at ordlyden i EMK artikkel 8 nr. 2: «leaves no room for the concept of implied limitations»). Fra nyere tid, se EMD *Hirst mot Storbritannia* (nr. 2), klagenr. 74025/01, 6. oktober 2005, avsnitt 69-70. Dette standpunktet er fulgt av EMD

restriksjoner og byrder «which go beyond what would normally be accepted in the case of an ordinary detainee», kan utgjøre et inngrep i EMK artikkel 8.⁴³ Domstolen har også lagt til grunn at der personers selvbestemmelse allerede er begrenset, vil domstolen foreta en strengere vurdering av tiltak som ytterligere begrenser personens selvbestemmelse.⁴⁴ Siden frihetsberøvelse som ledd i innvandringskontroll ikke skal ha et strafferettslig preg, er det etter Sivilombudets syn nærliggende at terskelen for hva som vurderes som inngrep i privatlivet er lavere enn i tilfeller der grunnlaget for frihetsberøvelsen er straffegjennomføring.⁴⁵

Cellene på Trandum låses på natten uten regulering i lov eller forskrift. Til sammenlikning er nattlåsing av pasientrom på regionale sikkerhetsavdelinger eller avdelinger med særlig høyt sikkerhetsnivå i det psykiske helsevernet regulert i lov om psykisk helsevern § 4A-6a, og krever at departementet gir tillatelse til dette. Plassering på regional sikkerhetsavdeling i det psykiske helsevernet forutsetter at det foreligger «aktuell risiko for alvorlig voldelig adferd.»⁴⁶ Nattlåsing kan da skje mellom kl. 23:00 og 06:00, etter en individuell vurdering av pasientens tilstand og enkeltvedtak.⁴⁷ I forarbeidene til denne regelen konstateres det at låsing av pasientrom må anses som bruk av tvang, og det refereres fra en rekke kritiske høringsuttalelser.⁴⁸ Denne reguleringen, og den forutgående drøftelsen i forarbeidene, tilsier etter ombudets vurdering at innlåsing utgjør et inngrep som krever hjemmel i lov.

Den generelle innlåsing ble også kritisert av CPT i deres rapport etter besøk i 2018:

“... the CPT wishes to recall that, as a matter of principle, conditions of detention for irregular migrants should reflect the nature of their deprivation of liberty with limited restrictions in place, including in terms of freedom of movement. In this regard, it is regrettable that, despite the existence of six outdoor exercise yards, most of them adjacent to the living units, detainees could only go outside for 1 ½ hours per day (i.e. one hour and twice 15 minutes). Detainees were locked up in their rooms at night (from 9 p.m. to 8 a.m. on weekdays and from 7.45 p.m. to 10.15 a.m. on weekends) but also at certain times of the day. This meant that immigration detainees were locked up in their rooms for longer periods of time than most prisoners in Norwegian prisons [...]. The delegation was informed by the management that, following several security incidents in recent years involving large groups of detainees, steps were being taken to avoid the association of detainees from different detention units. However, in the CPT’s view, there is clearly room for improvement without compromising legitimate security considerations, bearing also in mind that the Centre frequently operates far below its official capacity.”

CPT har i sine anbefalinger om utlendingsrettslig frihetsberøvelse gitt uttrykk for at “Within the detention facility, detained persons should be restricted in their freedom of movement as little

også i saker om inngrep i EMK artikkel 8, inkludert saker om ytterligere restriksjoner i bevegelsesfriheten for frihetsberøvede personer, se EMD *Munjaz mot Storbritannia*, klagenr. 2913/06, 17. juli 2012, avsnitt 79-81.

⁴³ EMD *Khodorkovskiy og Lebedev mot Russland*, klagenr. 11082/06 og 13772/05, 25. juli 2013, avsnitt 836.

⁴⁴ EMD *Munjaz mot Storbritannia*, klagenr. 2913/06, 17. juli 2012, avsnitt 78–80..

⁴⁵ Se bl.a. EMD *Saadi mot Storbritannia*, klagenr. 13229/03, 28. februar 2008, avsnitt 74; EMD *A med flere mot Storbritannia*, klagenr. 3455/05, 19. februar 2009, avsnitt 164; EMD *Azimov mot Russland*, klagenr. 67474/11, 18. april 2013, avsnitt 172.

⁴⁶ Psykisk helsevernloven § 4A-2.

⁴⁷ Psykisk helsevernloven § 4A-6 a.

⁴⁸ Prop. 91 L (2012-2013) kapittel 7.

as possible.”⁴⁹ Utgangspunktet om uhindret bevegelse innenfor institusjonens område kommer også til uttrykk i Europarådets forslag til felles europeiske regler for administrativ frihetsberøvelse av migranter.⁵⁰

Praksisen med innlåsing på Trandum har vært kritisert en rekke ganger fra Sivilombudets side, senest i kommunikasjonen med Justis- og beredskapsdepartementet i mai og juni 2022.⁵¹ Departementet viste i denne sammenhengen til at deres syn på innlåsningspraksisen ved Trandum fremgår av redegjørelsen de sendte til Advokatforeningen i 2015, omtalt ovenfor.

Flere andre aktører har også problematisert hjemmelen for innlåsing og begrensningen i bevegelsesfriheten for de internerte på Trandum, se Advokatforeningen (2017),⁵² Røde Kors (2020)⁵³ og Tilsynsrådet for Trandum (årsrapporter 2019, 2020, 2021 og 2022). Organisasjonen Global Detention Project utarbeidet i 2018 en rapport for Norges Røde Kors hvor det fremgår at Trandum har en streng innlåsningspraksis sammenlignet med utlendingsinternat i andre land.⁵⁴

Sivilombudet er, som begrunnet over, uenig i departementets uttrykte syn på gjeldende rett. En uavhengig prøving for domstolene av innlåsningspraksisen ved internatet vil kunne bidra til en prinsipielt viktig rettsavklaring.⁵⁵

6. Bevisbyrde

Sivilombudets mange henvendelser til justismyndighetene for å få fastslått hva som på flere punkter er den faktiske praksisen ved internatet, og rapporten fra det lokale tilsynet ved Trandum 16. desember 2020 som omtales ovenfor, viser at manglende tilgang til dokumentasjon av inngrep overfor enkeltpersoner over flere år har vært situasjonen ved utlendingsinternatet.

EMD legger som i norsk rett, i utgangspunkt til grunn at bevisbyrden påhviler den som anfører krenkelsen. I noen tilfeller har EMD likevel flyttet bevisbyrden til staten. Det har skjedd med den begrunnelse at de aktuelle hendelsene helt eller delvis ligger innenfor myndighetenes eksklusive kunnskap.

Det finnes en rekke eksempler fra EMDs rettspraksis på snudd bevisbyrde i saker med påstand om krenkelse av EMK artikkel 2 og 3.⁵⁶ EMD har også lagt til grunn en snudd bevisbyrde, fra

⁴⁹ CPT, Fact sheet Immigration detention, mars 2017, CPT/Inf(2017)3, kapittel 5, side 5. Se også FNs menneskerettskomité, generell kommentar nr. 35, 2014, CCPR/C/GC/35, avsnitt 18.

⁵⁰ Europarådet, European Committee on Legal co-operation (CDCJ) Codifying instrument of European rules on the administrative detention of migrants 1st Draft, del G.1, side 22: <https://rm.coe.int/european-rules-on-the-administrative-detention-of-migrants-draft-codif/1680714cc1>

⁵¹ Se brev fra Sivilombudet til Justis- og beredskapsdepartementet av 03.05.22 og fra Justis- og beredskapsdepartementet til Sivilombudet av 01.06.22. Brevene ligger i bilag 20 og 21.

⁵² Se blant annet brev fra Advokatforeningen til Politiets utlendingsenhet, 29. september 2017, Oppfølging av besøk ved Politiets utlendingsinternat 31. januar 2017.

⁵³ Røde kors' møter med internerte migranter i Norge fra 2010-2020

⁵⁴ Global detention project, oktober 2018, Harm reduction in immigration detention: a comparative study of detention centres in France, Germany, Norway, Sweden and Switzerland, s. 15-16; <https://www.rodekors.no/globalassets/rapporter/nasjonal-omsorg-aktivitetsrapporter/gdp-harm-reduction-in-immigration-detention---29-oct-2018-.pdf>

⁵⁵ Brevet fra Justis- og beredskapsdepartementet til Advokatforeningen fra 2015 var vedlagt brevet fra departementet til Sivilombudet i juni 2022. Se bilag 21-2.

⁵⁶ Se feks. EMD *Betayev og Betayeva mot Russland*, klagenr. 37315/03, 29. mai 2008, avsnitt 69; EMD *Toğcu mot Tyrkia*, klagenr. 27601/95, 31. mai 2005, avsnitt 95,

klager til staten, i saker om overtredelse av andre konvensjonsrettigheter, blant annet artikkel 5 og 8.⁵⁷

Et eksempel på at en slik snudd bevisbyrde også er lagt til grunn i norsk rett, finnes i Gulating lagmannsretts dom 19. mars 2019 (LG-2018-120758):

«I henhold til praksis fra Den europeiske menneskerettighetsdomstol i andre sammenhenger, legger lagmannsretten til grunn at det er staten som må pålegges bevisbyrden for omfanget av isolasjonen. Tiltalte kan vanskelig bevise at han ikke har hatt fellesskap eller mulighet til dette. Det må kreves at politiet eller kriminalomsorgen kan godtgjøre at den varetektsinnsatte har hatt fellesskap eller mulighet til dette.

Tiltalte har forklart at han ble isolert og at dette medførte psykiske vanskeligheter for ham. Dette medførte, ifølge tiltalte, at han ved noen anledninger takket nei til fellesskap med andre.

Slik saken er opplyst for lagmannsretten er det så mye tvil rundt spørsmålet om isolasjonens omfang at forsvarers anførsel gis medhold fullt ut.”

Samlet sett tilsier rettskildebildet at der hvor forutsetningene for å avklare de faktiske forhold i hovedsak ligger hos myndighetene, kan det være aktuelt å snu bevisbyrden til fordel for klageren.⁵⁸

7. Avslutning

Som beskrevet ovenfor, er kroppsvisitasjoner, isolasjon av personer med psykiske utfordringer og rutinemessig innlåsing av internerte områder hvor Sivilombudet gjentatte ganger har påpekt risiko for brudd på menneskerettighetene. Sivilombudets inntrykk er at det, til tross for dette, fortsatt pågår praksiser ved internatet som fremstår lovstridige og utgjør en risiko for umenneskelig eller nedverdiggende behandling av de internerte.

Sivilombudet har også tatt opp andre forhold ved Trandum som vil kunne ha betydning i en helhetsvurdering av om den enkeltes rettigheter er krenket. Dette gjelder blant annet tilgang til privat mobiltelefon for de internerte på Trandum, som har vært tema ved Sivilombudets besøk i 2008, 2012, 2015 og senere korrespondanse, hvor ombudet har uttrykt at praksisen med rutinemessig fratakelse av telefon ikke synes å være i tråd med regelverket. Også CPT har anbefalt at internerte gis mulighet for kontakt med omverden gjennom tilgang til egen mobiltelefon.⁵⁹ Dette er også forhold som er kritisert av Tilsynsrådet for Trandum.⁶⁰

⁵⁷ For artikkel 5: EMD Creangă mot Romania, klagenr. 29226/03, 23. februar 2012, avsnitt 88-90; for artikkel 8: EMD Fadeyeva mot Russland, klagenr. 55723/00, 9. juni 2005, avsnitt 79; for artikkel 11: EMD Makhmudov mot Russland klagenr. 35082/04, 26. juli 2007, avsnitt 68-73; for artikkel 14: EMD *D.H. mot Tsjekkia*, klagenr. 57325/00, 13. november 2007, avsnitt 177-79.

⁵⁸ En tilsvarende uttalelse som den gjengitt fra dommen i noten ovenfor, fremsetter EMD i *Baysayeva mot Russland*, hvor retten uttaler at «Failure on a Government's part to submit such information which is in their hands, without a satisfactory explanation, may [...] give rise to the drawing of inferences as to the well-foundedness of the applicant's allegations». Se EMD *Baysayeva mot Russland*, klagenr. 74237, 5. april 2007, avsnitt 163.

⁵⁹ Se CPTs rapport etter besøk til Norge I 2018, s. 27: <https://rm.coe.int/1680909713>

⁶⁰ Tilsynsrådet for Politiets Utlendingsinternat på Trandum (2022) Årsrapport

Sivilombudet er videre kjent med at forsvarlig helsehjelp er en sentral problemstilling i saken som er til behandling for lagmannsretten. Minsteterskelen i EMK art. 3 kan være passert når lidelsene som følger av naturlig sykdom forsterkes eller risikerer å forsterkes som følge av en behandling myndighetene er ansvarlige for, herunder forhold under frihetsberøvelse.⁶¹

Hanne Harlem
sivilombud

Helga Fastrup Ervik
avdelingssjef

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

Bilag:

- Bilag 1: Dokument nr 4:1 (2006-2007) Særskilt melding fra Sivilombudsmannen: Ombudsmannens undersøkelse av Politiets utlendingsinternat på Trandum.
- Bilag 2: Uttalelse etter besøk til Politiets utlendingsinternat høsten 2008.
- Bilag 3: Uttalelse etter besøk til Politiets utlendingsinternat på Trandum høsten 2012.
- Bilag 4: Besøksrapport fra besøk til Politiets utlendingsinternat på Trandum (2015)
- Bilag 5: Brev fra Politiets utlendingsenhet til Sivilombudet (30.04.2016)
- Bilag 6: Brev fra Sivilombudet til Politiets utlendingsenhet (24.10.2016)
- Bilag 7: Brev fra Politiets utlendingsenhet til Sivilombudet (31.01.2017)
- Bilag 8: Brev fra Sivilombudet til Politiets utlendingsenhet (20.02.2017)
- Bilag 9: Besøksrapport fra besøk til Politiets utlendingsinternat på Trandum, sikkerhetsavdelingen (2017)
- Bilag 10: Brev fra Politiets utlendingsenhet til Sivilombudet (14.12.2017)
- Bilag 11: Brev fra Sivilombudet til Politiets utlendingsenhet (23.01.2018)
- Bilag 12: Brev fra Politiets utlendingsenhet til Sivilombudet (01.06.2018)
- Bilag 13: Brev fra Sivilombudet til Politiets utlendingsenhet (04.09.2018)
- Bilag 14: Brev fra Sivilombudet til Justis- og beredskapsdepartementet (05.05.2021)
- Bilag 15: Brev fra Sivilombudet til Helse- og omsorgsdepartementet (05.05.2021)
- Bilag 16: Brev fra Helse- og omsorgsdepartementet til Sivilombudet (07.06.2021)
- Bilag 17: Brev fra Justis- og beredskapsdepartementet til Sivilombudet (23.08.2021)
- Bilag 18: Brev fra Sivilombudet til Justis- og beredskapsdepartementet (18.02.2022)
- Bilag 19: Brev fra Justis- og beredskapsdepartementet til Sivilombudet (15.03.2022)
- Bilag 20: Brev fra Sivilombudet til Justis- og beredskapsdepartementet (03.05.2022)
- Bilag 21: Brev fra Justis- og beredskapsdepartementet til Sivilombudet (01.06.2022)
- Bilag 21-1: Kopi av brev fra Justis- og beredskapsdepartementet til Politidirektoratet (20.04.22)
- Bilag 21-2: Kopi av brev fra Justis- og beredskapsdepartementet til Advokatforeningen (02.07.15)
- Bilag 22: Sivilombudets innspill til FNs torturkomité (CAT) (22.03.18)

⁶¹ Kjølbros, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, for praktikere, 2023 s. 297 med videre henvisninger.