



STORTINGET

Innst. 253 L

(2023–2024)

Innstilling til Stortinget
fra helse- og omsorgskomiteen

Prop. 40 L (2023–2024)

Innstilling fra helse- og omsorgskomiteen om Endringer i helse- og omsorgstjenesteloven (over- føring av ansvaret for helsetilbudet ved utlen- dingsinternat)

Til Stortinget

Bakgrunn

I proposisjonen blir det foreslått at ansvaret for helsetilbudet ved utlendingsinternatet skal overføres fra Politiet si utlendingseining til kommunen der utlendingsinternatet ligg. Departementet meiner at forslaget om ansvarsoverføring legg betre til rette for at helsehjelpa blir planlagt og utført av større og meir robuste medisinskfaglege miljø og for heilskapleg innsats frå fleire helseinstansar. Å legge helsetilbudet på utlendingsinternatet inn under den offentlege helsetenesta vil ifølgje departementet vere eit viktig bidrag for å sikre den faglege integriteten til helsepersonellet. Det vil igjen kunne auke tilliten til helsetenesta. Ei slik ansvarsoverføring vil vidare føre til at kommuneleiinga får ansvar for å utvikle rutinar for systematisk oppfølging og overvaking av helsetenesta for internerte og for å følge med i den daglege drifta og sjå til at tiltak og tenester fungerer. Departementet viser til at ingen av høyringsinstansane hadde innvendingar mot forslaget.

Forslaget inneber ei endring i helse- og omsorgstjenesteloven. Justis- og beredskapsdepartementet vil fastsette nødvendige endringar i utlendingsinternatforskriften slik at dei kan tre i kraft samtidig med lovendinga.

Departementet foreslår ingen endringar i dei internerte sin rett til helse- og tannhelsehjelp. Forslaga får heller ingen konsekvensar for spesialisthelsetenesta. Vurderingar av om personar er i stand til å gjennomføre ei flyreise, såkalla fit-for-flight-vurderingar, samt bi-stand ved uttransportering er ikkje helsehjelp, men eit sakkunnigoppdrag, og vil ikkje inngå i kommunane sitt ansvar.

Ansvar for å ha tilbud om helse- og omsorgstenester til internerte utlendingar vil vere ei ny oppgåve for kommunar som har utlendingsinternat. Kommunane skal kompenseras fullt ut for nye oppgåver. Samla er kommunane og fylkeskommunane sine utgifter til helse- og omsorgstenester for internerte ved utlendingsinternat berekna til 10,8 mill. kroner. Overføring av ansvaret for helsetilbudet vil redusere politiet sine utgifter tilsvarande, jf. omtalen i Prop. 1 S (2023–2024).

Komiteens behandling

Komiteen inviterte til skriftleg høyring i saka med frist 30. januar 2024. Høyringsfråsegna kan lesast på saka si side på stortinget.no.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kamzy Gunaratnam, Tove Elise Madland, Even A. Røed og Truls Vasvik, fra Høyre, Sandra Bruflot, Erlend Svardal Bøe og lederen Tone Wilhelmsen Trøen, fra Senterpartiet, Lisa Marie Ness Klungland og Siv Mossleth, fra Fremskrittspartiet,

Bård Hoksrud og Morten Wold, fra Sosialistisk Venstreparti, Marian Hussein, fra Rødt, Seher Aydar, fra Kristelig Folkeparti, Olaug Vervik Bollestad, og fra Pasientfokus, Irene Ojala, viser til forslaget i Prop. 40 L (2023–2024) om endringer i helse- og omsorgstjenesteloven. Komiteen viser til at ansvaret for tilbud om helse- og omsorgstjenester til internerte foreslås lagt til kommunene der utlendingsinternatene ligger. Komiteen har avholdt skriftlig høring i saken, hvor det ble sendt inn tre innspill.

Komiteen merker seg at Ullensaker kommune får ansvaret for helse- og omsorgstjenester til internerte ved Trandum, og Hurdal kommune vil få ansvaret for helse- og omsorgstjenester på Haraldvangen. Komiteen merker seg at sistnevnte kommune ikke har erfaring med dette tidligere og ønsker et interkommunalt samarbeid med Ullensaker.

Overføring av ansvaret for helsetilbudet til kommunene der utlendingsinternatet ligger

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet støtter forslaget om å gjøre endringer i helse- og omsorgstjenesteloven slik at ansvaret for helsetilbudet for internerte i utlendingsinternat overføres fra Politiets utlendingsenhet og til kommunen der internatet ligger. Disse medlemmer viser til at samtlige høringsinstanser som har uttalt seg om forslaget, støtter endringene i organisering av helsetilbudet til internerte ved utlendingsinternat.

Disse medlemmer viser til at både nasjonale og internasjonale menneskerettighetsorganer og andre sivilsamfunnsorganisasjoner i flere år har rettet kritikk mot forholdene ved utlendingsinternatet på Trandum, herunder helsetilbudet. Kritikken har i hovedsak vært rettet mot dobbeltrollen som de innleide legene har hatt, ved både å være ansvarlige for å yte helsehjelp og foreta sakkyndige vurderinger, slik som erklæringer om transportdyktighet (såkalte fit for flight-vurderinger).

I tillegg har flere uttrykt bekymring knyttet til langtidsinternertes psykiske helsetilbud. Disse medlemmer viser til at Europarådets torturkomité (CPT) i 2018 kritiserte Norge blant annet for manglende psykisk helsehjelp til internerte ved Trandum. Advokatforeningen, Legeforeningen og Psykologforeningen er blant organisasjonene som har anbefalt at helsetilbudet til internerte ved Trandum bør organiseres under kommunehelsetjenesten.

Disse medlemmer mener at en overgang til importmodellen ved utlendingsinternat, som dette lovforslaget innebærer, vil gi helsetjenestene den frie og uavhengige stillingen som forutsettes når helsehjelp skal ytes, på tilsvarende måte som når det ytes helsehjelp i

fengsel. En slik organisering vil bidra til et skarpere skille mellom politiets ansvar for drift av mottaket og helsepersonellens ansvar for å yte nødvendig helsehjelp. Etter disse medlemmers syn vil det bidra til å styrke tilliten og den faglige integriteten til helsepersonellet.

Disse medlemmer vil understreke at internering ikke er et ledd i straffegjennomføring, og at mange av de lengeværende internerte på Trandum ikke er straffedømt for noe forhold.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Kristelig Folkeparti og Pasientfokus merker seg at samtlige høringsinstanser støtter endringene i organisering av helsetilbudet til internerte ved utlendingsinternat. Disse medlemmer merker seg spesielt at kommunen stiller seg positive til å overta ansvaret for helsetilbudet.

Disse medlemmer forutsetter at kommuner som har utlendingsinternat kompenseres fullt ut for nye oppgaver. Disse medlemmer mener det er grunn til å understreke viktigheten av dette når det er usikkerhet rundt bemanningsbehov, dimensjonering og beregning av kostnader for kommunene.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet legger til grunn at omorganiseringen av helsetilbudet til internerte ved utlendingsinternat ikke får betydning for returarbeidet.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet mener at proposisjonen om overføringen av ansvaret for helse- og omsorgstjenester ved utlendingsinternat fra politiet til kommunene skaper usikkerhet med tanke på organisering og ikke minst økonomi. Disse medlemmer peker på at forslaget, som innebærer en endring i helse- og omsorgstjenesteloven for å sikre tilgang til kommunale helse- og omsorgstjenester for internerte, vekker bekymring for hvordan overføringen praktisk skal organiseres. Spesielt er det uklart for disse medlemmer hvordan transport av internerte mellom internatet og kommunens tjenestesteder skal håndteres. Videre uttrykker disse medlemmer bekymring for økonomiske konsekvenser og nødvendigheten av ombygging av fasiliteter, som det fremgår av høringssvaret fra blant annet Politidirektoratet at må kostnadsberegnes.

Med bakgrunn i disse vurderingene og det faktum at Fremskrittspartiet, i likhet med Høyre, stemte imot forslaget, forslag 83, i forbindelse med behandlingen av revidert nasjonalbudsjett 2022, jf. Innst. 450 S (2021–2022), som dannet grunnlag for proposisjonen, støtter ikke disse medlemmer forslagene som fremmes i denne proposisjonen. Disse medlemmer mener at forslaget om å overføre ansvaret for helse- og omsorgstjenester til kommunene ikke tilstrekkelig tar høyde for de praktiske og økonomiske utfordringene en slik endring

vil medføre, spesielt for kommuner som Ullensaker og Hurdal, hvor utlendingsinternatene faktisk er lokalisert.

Disse medlemmer mener at dersom lovforslaget blir vedtatt, må kommunene som blir berørt få tid til å etablere et tilbud. Etablering av ekstra fasiliteter og eventuell ombygging av de eksisterende må kompenseres fullt ut, slik at kommunene ikke sitter igjen med ekstrakostnader som går utover andre tjenesteområder i kommunen.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti, Rødt, Kristelig Folkeparti og Pasientfokus støtter at ansvaret for helsetilbudet ved utlendingsinternatet overføres fra Politiet til kommunen der utlendingsinternatet ligger.

Retten til helsehjelp

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet støtter departementets vurdering av internertes rett til helse- og omsorgstjenester. Disse medlemmer viser til at det ikke foreslås endringer i de internerte sin rett til helse- og tannhelsehjelp.

Disse medlemmer viser til kommunenes sørge for-ansvar, som følger av helse- og omsorgstjenesteloven § 3-1. For å oppfylle dette ansvaret skal kommunen blant annet ha tilgang på psykolog, jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2 andre ledd. Videre viser disse medlemmer til forskrift om rett til helse- og omsorgstjenester til personer uten fast opphold i riket. Forskriften er gitt med hjemmel i pasient- og brukerrettighetsloven § 1-2 første ledd andre punktum, som åpner for å gjøre unntak fra kapittel 2 i loven.

Etter utlendingsinternatforskriften § 5 skal politiet sørge for at internerte får helsehjelp utover det vedkommende har en lovfestet rett til dersom helsepersonellet som undersøker vedkommende henviser til det. Disse medlemmer merker seg at departementet legger til grunn at internerte i praksis dermed har de samme rettighetene etter utlendingsinternatforskriften som etter helselovgivningen.

Tilsvarende gjelder for internerte med påtrengende behov for tannlegehjelp så fremt den internerte faller inn under én av de fem prioriterte gruppene etter tannhelsetjenesteloven, jf. utlendingsinternatforskriften § 5 første ledd, jf. tannhelsetjenesteloven § 1-3. Disse medlemmer legger til grunn at internerte har de samme begrensede rettighetene til tannhelsehjelp som den øvrige befolkningen. Disse medlemmer vil peke på at forslag om utvidelse av rettighetene til offentlig tannhelsehjelp etter tannhelsetjenesteloven har vært på høring. Disse medlemmer viser også til at regjeringen har nedsatt et utvalg som skal gjennomføre en helhetlig gjennomgang av tannhelsetjenesten, herunder organisering, finansiering og lovverket, inkludert

regulering og rettigheter. Utvalget skal levere sin utredning innen utgangen av juni 2024.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti, Rødt, Kristelig Folkeparti og Pasientfokus merker seg at proposisjonen mangler en drøfting av de internertes rett til helsehjelp. Disse får i dag en mer begrenset helsehjelp enn andre borgere. Sivilombudet, Røde Kors, Sykepleierforbundet og Norges institusjon for menneskerettigheter med flere mener dette er i strid med den europeiske menneskerettighetskonvensjonen og FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti, Rødt og Pasientfokus merker seg at Røde Kors i sitt høringsinnspill til denne saken bl.a. skriver:

«Departementet tar ikke hensyn til at de internerte ikke bare er personer uten lovlig opphold i Norge, men også frihetsberøvet. I kraft av frihetsberøvelsen har de andre rettigheter enn personer uten lovlig opphold som ikke er frihetsberøvet. Vi ser omleggingen som en mulighet for å styrke innholdet i helsetilbudet og sikre de internertes rettigheter.»

Disse medlemmer viser til at det finnes en rekke menneskerettslige kilder som styrker de internertes helserettigheter, og som må tas med i en vurdering av hva som skal anses som gjeldende rett. Ifølge Den internasjonale konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 6 nr. 1, har ethvert menneske en iboende rett til livet. Ifølge FNs menneskerettighetskomité har statene en økt forpliktelse til å beskytte livene til frihetsberøvede personer, fordi statene i slike situasjoner påtar seg ansvaret for disse menneskenes liv og fysiske integritet. Plikten omfatter blant annet å yte nødvendig medisinsk behandling.

Disse medlemmer viser til Sivilombudets høringsuttalelse fra proposisjonen:

«Sivilombudet viser til at Helsedirektoratet i sin utredning foreslo en endring i forskrift om helse- og omsorgstjenester til personer uten fast opphold i riket § 2, for å tydeliggjøre internertes særlige rett til helsehjelp. Denne er ikke omtalt i departementets høringsnotat, og Sivilombudet understreker at det er viktig at dette punktet følges opp. Sivilombudet minner om at norske myndigheter gjentatte ganger har fått kritikk fra FNs komité om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter for å begrense helserettigheter for personer uten lovlig opphold (irregulære migranter). Etter behandlingen av Norges rapport om gjennomføringen av ØSK i 2013 anbefalte komiteen at 'the State party take steps to ensure that irregular migrants have access to all the necessary health-care services, and reminds the State party that health facilities, goods and services should be accessible to everyone without discrimination, in line with article 12 of the Covenant'. Komiteen

har senere gjentatt liknende anbefalinger, senest i 2022.»

Disse medlemmer viser til at internerte på utlendingsinternat befinner seg i en særlig sårbar situasjon, samtidig som det over lang tid har vært klart at det helsetilbudet som gis, har vært utilstrekkelig.

I en utredning fra Helsedirektoratet i 2020 om organisering av helsetilbudet på Trandum ble det særlig uttrykt behov for økt kompetanse innen psykisk helsehjelp, traumeforståelse, traumebevisst omsorg og torturskader. Departementet kommenterer dette i proposisjonen med at det «anerkjenner behovet for å organisere helsetjenesten på en måte som kan møte mennesker i en vanskelig situasjon, særlig med tanke på psykiske utfordringer». Dette handler selvsagt om mer enn organisering, og at det er tvingende nødvendig at internatet har gode økonomiske driftsrammer og ansatte med nødvendig helsefaglig kompetanse.

I tråd med tidligere forslag fra Sivilombudet og Helsedirektoratet fremmer komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti, Rødt, Kristelig Folkeparti og Pasientfokus følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen endre forskrift om rett til helse- og omsorgstjenester til personer uten fast opphold i riket slik at den tydeliggjør internertes særlige rett til helsehjelp.»

Disse medlemmer viser til at gravide internerte har særlige behov for helseoppfølging, og denne gruppen nyter også et sterkere menneskerettslig vern for sine helserettigheter under graviditeten. Disse medlemmer er enige med Røde Kors, som i sitt høringsinnspill skriver at de er skeptiske til at gravide kvinner i det hele tatt interneres, men helsetjenesten må i alle fall ha et særlig fokus på disse kvinnene.

Disse medlemmer forutsetter at departementet sikrer at utlendingsinternatet blir styrket med tilstrekkelig helsefaglig spesialkompetanse.

Helsetilbudet til internerte

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre og Senterpartiet, viser til at kommuner som har utlendingsinternat, skal kompenseres fullt ut for nye oppgaver. Utredninger foretatt av Helsedirektoratet og Politidirektoratet har imidlertid vist at det er utfordrende å synliggjøre og beskrive omfanget av helse- og omsorgstjenester som blir gitt ved internatet og å beregne kostnadene ved fremtidige oppgaver samt dimensjonering av de kommunale helse- og omsorgstjenestene til de internerte. Det pekes særlig på usikkerhet rundt bemanningsbehov. Helsedirektoratet

har pekt på at det er behov for økt kompetanse innen psykisk helsehjelp, traumeforståelse, traumebevisst omsorg og torturskader, i tillegg til utfordringer rundt manglende språkkompetanse og systemforståelse. Tatt i betraktning kritikken som er rettet mot utlendingsinternatet på Trandum for manglende psykisk helsehjelp til internerte, mener flertallet det er viktig at kommunene som har utlendingsinternat, tilføres ressurser, slik at de er økonomisk, organisatorisk og personellmessig i stand til å kunne yte den helsehjelpen det er behov for.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet merker seg at departementet ikke finner det aktuelt å gi mer detaljerte føringer for helsetjenester til internerte enn de generelle føringene som gjelder for alle kommunale helse- og omsorgstjenester.

Disse medlemmer forutsetter at kommunene samarbeider godt med spesialisthelsetjenesten om psykiske helsetjenester til internerte personer.

Disse medlemmer mener departementet bør vurdere å utarbeide en veileder om helsetjenester til internerte, slik Legeforeningen og Norsk Sykepleierforbund har foreslått. Det vil være en viktig oppfølging av ansvarsendringen som denne lovproposisjonen legger opp til. Disse medlemmer viser for øvrig til at Justis- og beredskapsdepartementet vil gjøre den endelige vurderingen av hvordan utlendingsinternatforskriften bør tilpasses etter ansvarsoverføringen.

Forslag fra mindretall

Forslag fra Sosialistisk Venstreparti, Rødt, Kristelig Folkeparti og Pasientfokus:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen endre forskrift om rett til helse- og omsorgstjenester til personer uten fast opphold i riket slik at den tydeliggjør internertes særlige rett til helsehjelp.

Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av medlemmene i komiteen fra Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Rødt, Kristelig Folkeparti og Pasientfokus.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og råår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak til lov

om endringer i helse- og omsorgstjenesteloven
(overføring av ansvaret for helsetilbudet ved
utlendingsinternat)

I

I lov 24. juni 2011 nr. 30 om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. blir det gjort følgende endringer:

§ 3-9 a skal lyde:

§ 3-9 a. *Helse- og omsorgstjenester for internerte på utlendingsinternat*

I de kommunene hvor det ligger utlendingsinternat skal kommunen ha tilbud om helse- og omsorgstjenester for de internerte.

Noverande §§ 3-9 a og 3-9 b blir § 3-9 b og ny § 3-9 c.

II

Lova gjeld frå den tida Kongen fastset.

Oslo, i helse- og omsorgskomiteen, den 4. april 2024

Tone Wilhelmsen Trøen

leder

Bård Hoksrud

ordfører

