

# **Dokument nr. 4:1**

(2006-2007)

## **Særskilt melding**

fra

### **SIVILOMBUDSMANNEN**

(Stortingets ombudsmann for forvaltningen)

#### **Ombudsmannens undersøkelse av Politiets utlendingsinternat på Trandum**

Avgitt til Stortinget 15. februar 2007



**Til Stortinget**

## **Ombudsmannens undersøkelse av Politiets utlendingsinternat på Trandum**

Under henvisning til lov 22. juni 1962 nr. 8 om Stortingets ombudsmann for forvaltningen § 12 annet ledd, vil jeg med dette orientere Stortinget i en særskilt melding om min undersøkelse av en del forhold vedrørende Politiets utlendingsinternat på Trandum. Undersøkelsen har gitt grunn til flere merknader fra min side. Jeg har særlig funnet grunn til å fremheve at fraværet av en nærmere rettslig regulering av internatets drift er slående og klart uheldig i forhold til de internertes rettssikkerhet.

Bakgrunnen for undersøkelsen var et besøk til internatet som jeg og tre av mine medarbeidere gjennomførte 1. mars 2006. Besøket var en oppfølging av mitt tidligere besøk til Politiets utlendingsenhet, som har ansvaret for driften av internatet. På bakgrunn av den informasjonen jeg mottok og mine egne observasjoner, besluttet jeg å undersøke enkelte forhold ved internatet nærmere.

Min avsluttende uttalelse i saken følger vedlagt. Uttalelsen er sendt til Justis- og politidepartementet, Politidirektoratet og Politiets utlendingsenhet. Pkt. 1 inneholder noen innledende bemerkninger om internatet. I pkt. 2 omtaler jeg bruken av sikkerhetsceller og annen tvang, samt behovet for lov- og forskriftsregulering av internatets drift. Pkt. 3 omhandler kommunikasjonskontroll, pkt. 4 samtykke til internering og pkt. 5 bruken av innleide vektere. I pkt. 6 drøftes aktivitetstilbudet som tilbys til de internerte og i pkt. 7 mattilbudet. Pkt. 8 gjelder inspeksjonsrutinene ved internatet og pkt. 9 forslaget om opprettelse av et eget tilsynsråd. I pkt. 10 er det inntatt noen generelle avsluttende merknader.

Oslo, 15. februar 2007

Arne Fliflet



## Vedlegg

### **Særskilt melding om ombudsmannens undersøkelse av Politiets utlendingsinternat på Trandum**

Ombudsmannen gjennomfører hvert år flere besøk til forvaltningsorganer og institusjoner. Hensikten med disse besøkene er blant annet å få et bedre innblikk i forholdene på det enkelte sted og å spre kunnskap om ombudsmannsordningen til forvaltningens tjenestemenn og til borgerne. Jeg har særlig funnet grunn til å prioritere besøk til institusjoner der personer er frihetsberøvet eller gjenstand for andre tvangstiltak.

Sammen med tre av mine medarbeidere besøkte jeg 1. mars 2006 Politiets utlendingsinternat på Trandum. Besøket var en oppfølging av mitt besøk 17. november 2005 til Politiets utlendingsenhet (PU), som har ansvaret for driften av internatet. Under besøket på Trandum ble det gitt en generell orientering av representanter fra PU og ledelsen ved internatet. Temaene var blant annet bruk av frihetsbegrensende og inngripende tiltak og tvang overfor de internerte, arbeidet med lov- og forskriftsfesting av internatets drift, opplæring av personalet og bruk av innleid arbeidskraft, helsetjenestene som tilbys de internerte, samtykke til internering og forholdene for barn og for internerte som må oppholde seg lenge ved internatet.

Det ble også gitt en omvisning på selve internatet, hvor tre avdelinger var i bruk; en familie- og barneavdeling, en enslig- og varetaktsavdeling og en sikkerhetsavdeling (avd. C). Sikkerhetsavdelingen inneholdt blant annet to sikkerhetsceller (glattceller). Internatet hadde et begrenset aktivitetstilbud som bestod i muligheter for lek og ballspill på noen mindre uteområder. Jeg fikk se et aktivitetsrom med lekeapparater for barn og to små trimrom utstyrt med hvert sitt bordtennisbord og ergometersykkel. Det var også tre større oppholdsrom med TV, noe lesestoff og ulike brettspill.

Jeg hadde samtaler med flere av de internerte og mottok også skriftlige klager fra enkelte av dem. Samtalene og de skriftlige henvendelsene dreide seg både om forholdene på internatet og om myndighetenes behandling av de individuelle utlendingssakene.

Driften av internatet reiser en rekke spørsmål av rettsikkerhetsmessig art. På bakgrunn av mottatt informasjon og egne observasjoner, besluttet jeg å undersøke enkelte forhold nærmere. I brev herfra 6. april 2006 ble Politiets utlendingsenhet blant annet bedt om å redegjøre skriftlig for det rettslige grunnlaget for og bruken av sikkerhetsavdelingen ved internatet, herunder avdelingens to sikkerhetsceller. Videre ble PU bedt om å redegjøre for ulike forhold vedrørende kommunikasjonskontroll overfor de inter-

nerter, de gjeldende inspeksjonsrutinene, innhenting av samtykke til internering og behandling av samtykkende internerte. Bruken av innleide vektere, kostholdet og aktivitetstilbudet på internatet ble også tatt opp.

Politiets utlendingsenhet svarte i brev 3. mai 2006. I brev herfra 9. juni 2006 ble det deretter bedt om en utdyping og presisering omkring bruken av sikkerhetsavdelingen og de to sikkerhetscellene. Det ble videre bedt om redegjørelser for den informasjonen som gis til de samtykkende internerte om hva samtykket innebærer, om de innleide vekterne og om inspeksjonsrutinene på internatet. Svarbrevet fra PU 9. juli 2006 ble oversendt hit via Politidirektoratet, som ikke hadde egne merknader til saken.

Brevene herfra til Politiets utlendingsenhet har også vært oversendt Justis- og politidepartementet til orientering.

Spørsmålsstillingene herfra og svarene fra PU er referert mer utdypende og punktvis nedenfor.

#### **1. Innledende bemerkninger**

Utlendingsinternatet er en lukket institusjon for utlendinger hjemlet i utlendingsloven 24. juni 1988 nr. 64 § 37 d, der det fremgår at utlendinger som pågripes og fengsles i medhold av utlendingslovens regler «som hovedregel» skal anbringes i utlendingsinternat. Bestemmelsen trådte i kraft 5. desember 2003 og driften av Politiets utlendingsinternat, slik det fremstår i dag, startet 1. juli 2004. Det har imidlertid vært drevet et lukket internat for pågrepne og fengslede utlendinger på samme sted i flere år før denne tid. Utlendingsinternatet er plassert på Trandum, like ved Oslo lufthavn Gardermoen. Det administreres og drives av Politiets utlendingsenhet, og er ikke underlagt kriminalomsorgen.

I Politiets utlendingsenhets årsrapport for 2004 er utlendingsinternatets maksimale kapasitet oppgitt å være 200 internerte. Gjennomsnittlig antall internerte pr. døgn har imidlertid ligget langt lavere. I høringsbrev 4. juli 2006 fra Justis- og politidepartementet om forslag til ny forskrift med hjemmel i utlendingsloven § 37 d er det opplyst at det i «den senere tid» gjennomsnittlig har sittet ca. 30 personer på internatet.

Tidligere ble utlendinger som var fengslet etter utlendingsloven innsatt i ordinære fengsler, med andre ord sammen med personer som var mistenkt eller domfelt for straffbare forhold. Begrunnelsen for opprettelsen av internatet var blant annet kritikken som

var blitt fremsatt mot norske myndigheter for denne ordningen, jf. Ot.prp. nr. 17 (1998-99) s. 68 flg. Europarådets torturforebyggelseskomité (the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment – heretter kalt CPT) omtalte blant annet disse forholdene etter et besøk til Norge i 1993 og anbefalte i sin rapport 21. september 1994 at personer fengslet etter utlendingsloven ble holdt atskilt fra varetektsinnsatte. CPT ga også uttrykk for at de aktuelle utlendingene burde holdes i andre lokaliteter enn fengsler. I CPTs sjuende årlige rapport 22. august 1997 (for 1996) pkt. 29 ble det på generelt grunnlag gitt en lignende anbefaling.

Det er to grupper av utlendinger som kan fengsles og holdes internert. For det første gir utlendingsloven § 37 sjette ledd hjemmel for å pågripe og fengsle utlending som oppholder seg i riket dersom vedkommende «neker å oppgi sin identitet» eller det er «skjellig grunn» til å mistenke at han «oppgir falsk identitet». Det er en betingelse for pågrepelse og fengsling at et pålegg om et bestemt oppholdssted eller meldeplikt for utlendingen ikke overholdes eller anses åpenbart utilstrekkelig. Samlet fengslingstid kan ikke overstige 12 uker, med mindre det foreligger «særlige grunner».

For det andre gir utlendingsloven § 41 femte ledd hjemmel for pågrepelse og fengsling av en utlending dersom dette «er nødvendig for å sikre iverksetting» av et vedtak som innebærer at vedkommende må forlate riket. Tilsvarende gjelder dersom utlendingen «ikke gjør det som er nødvendig» for å fremskaffe gyldig reisedokument, og formålet med fengslingen er å «fremstille utlendingen for aktuelle lands utenriksstasjon for å få utstedt reisedokument». Fengsling kan besluttes for høyst to uker, men etter omstendighetene forlenges til maksimalt seks uker.

I tillegg til de som har vært fengslet etter utlendingsloven, har det også oppholdt seg utlendinger på internatet i kortere perioder etter eget samtykke i påvente av hjemreise. I instruks for Politiets utlendingsinternat 25. mai 2005 pkt. 6 heter det at samtykke «skal under ingen omstendighet benyttes utover 6 dager».

Politiets utlendingsenhet har opplyst at enheten står overfor store utfordringer ved driften av internatet, som huser barnefamilier, enslige mindreårige og voksne fra ulike kulturer og språkgrupper. Mange av de internerte befinner seg i en presset livssituasjon og flere sliter med psykiske eller fysiske lidelser. PU besitter også ofte begrenset kunnskap om den enkeltes bakgrunn og situasjon. Oppholdstiden for det store flertallet internerte er bare noen få døgn, men enkelte har vært internert i vesentlig lengre tid og i noen tilfeller i over et år.

Pågrepelse og fengsling etter utlendingsloven innebærer ikke at den fengslede mistenkes for straff-

bare forhold og er heller ikke en del av en strafferettslig forfølgning mot vedkommende. Dette var en viktig del av begrunnelsen for opprettelsen av internatet og atskillelsen av dette fra det ordinære fengselsvesenet. Det innebærer imidlertid særlige utfordringer at driften av internatet ikke er en del av det ordinære fengselssystemet med dette systemets omfattende regulering.

Det var på tidspunktet for mitt besøk ikke utarbeidet egne regler i lov eller forskrift om driften av internatet. Derimot fantes det en instruks for internatet, fastsatt av lederen for Politiets utlendingsenhet. Det er opplyst at driften i stor utstrekning har tatt utgangspunkt i reglene for politiarrest og at PU har støttet seg på politiloven og politifaglige vurderinger med hensyn til bruken av frihetsbegrensende tiltak, makt og tvang.

Under besøket til internatet og i utlendingsenhetens senere redegjørelser hit ble det opplyst at det var nedsatt en arbeidsgruppe med sikte på å utarbeide forslag til en nærmere lov- og forskriftsfesting av internatets drift. Ombudsmannen har som høringsinstans mottatt et forslag til tillegg i utlendingsloven § 37 d fra Justis- og politidepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet og et forslag til en ny forskrift med hjemmel i samme bestemmelse fra Justisdepartementet. Begge høringsbrevene er datert 4. juli 2006. Flere av de fremsatte forslagene vil bli kommentert under de enkelte punkter nedenfor.

## **2. Bruken av sikkerhetsceller og annen tvang. Behovet for lov- og forskriftsregulering av internatets drift**

### *2.1. Ombudsmannens undersøkelser*

Politiets utlendingsenhet ble i brev herfra 6. april 2006 bedt om å gi en redegjørelse for det rettslige grunnlaget for bruken av sikkerhetsavdelingen og sikkerhetscellene ved internatet. Det ble blant annet vist til opplysninger om at utlendinger som oppholder seg ved internatet etter samtykke, også kan bli overført til sikkerhetsavdelingen og til sikkerhetscellene. Det ble også bedt om en utdyping av hvilke forhold som kunne tilsi plassering i henholdsvis sikkerhetsavdeling og sikkerhetscelle og en nærmere oversikt over det totale omfanget av bruken av sikkerhetscellene ved internatet.

Videre ble det bedt om PUs syn på om forholdene i de to rommene som ble benyttet som sikkerhetsceller ved internatet, ble ansett å være tilfredsstillende. Det ble særskilt vist til at cellene ikke hadde vann, toalett eller tilgang til dagslys. PU ble bedt om å opplyse når sikkerhetscellene ble etablert og redegjøre for hvilke vurderinger som da ble gjort i forhold til spørsmålet om tilgang til dagslys.

På bakgrunn av påstander i media om bruk av remmer overfor utagerende internerte, ble PU bedt

om å bekrefte muntlige opplysninger gitt under besøket om at det ikke fantes remmesenger ved internatet, men at det i enkelte tilfeller hadde blitt benyttet håndjern, fotjern eller strips. PU ble videre bedt om å redegjøre nærmere for hvilke rutiner som følges med hensyn til beslutninger om og gjennomføring av slike tiltak og om hjemmelsgrunnlaget for bruk av tvang.

I svaret fra Politiets utlendingsenhet 3. mai 2006 ble det vist til at de utfordringene internatet står overfor, har medført at det er opprettet tre atskilte avdelinger. Dette ble ansett som et nødvendig tiltak for å ivareta sikkerhet, ro og orden i den daglige driften av et lukket internat. PU kunne ikke se at en slik differensiering av de innsatte i seg selv krever en egen hjemmel i lov. Kravet til lovhjemmel ble imidlertid ansett å være mer nærliggende i de tilfeller internerte blir tatt ut av det daglige fellesskapet med andre internerte og/eller andre tvangsmidler benyttes.

I brevet uttalte Politiets utlendingsenhet videre:

«Det er ingen bestemmelser i utlendingsloven eller i forskrift til loven som regulerer nærmere hvordan internatet skal administreres og drives. Selv om det i utlendingsloven § 37 d fremgår at Kongen kan gi nærmere regler om internatet, er ikke en slik forskrift blitt utarbeidet og satt i kraft. Det betyr at det ikke er gitt nærmere bestemmelser i utlendingsloven eller i forskrift til loven som regulerer adgangen til bruk av tvang overfor innsatte utover selve frihetsberøvelsen som pågripelsen eller fengslingen innebærer.

Straffegjennomføringsloven § 38 regulerer nærmere de tvangsmidler kriminalomsorgen kan ta i bruk overfor innsatte i fengsler, herunder bruk av sikkerhetscelle. Straffegjennomføringsloven gjelder imidlertid ikke for utlendinger som er fengslet etter utlendingsloven § 37 og § 41 og plassert på Trandum utlendingsinternat, jf utlendingsloven § 37 d, annet ledd og straffegjennomføringsloven § 1.

I politiloven § 7, § 10, § 11 og § 12 er innholdet i den såkalte generalfullmakten kodifisert. Dette betyr at hjemmel for maktanvendelse ikke lenger kan hentes fra den tidligere ulovfestede generalfullmakten, men må være hjemlet i de nevnte bestemmelser i politiloven.

Etter vår oppfatning gir politiloven § 7, jf § 8 i utgangspunktet hjemmel for anbringelse i glattcelle, blant annet for å gjenopprette ro og orden, ivareta enkeltpersoners sikkerhet eller for å avverge eller stanse lovbrudd. Politiet vil i slike tilfeller både være berettiget og forpliktet til å gjennomføre relevante tiltak. Anbringelse i glattcelle kan også etter vår oppfatning foretas i tilfeller som nevnt i politiloven § 12. Det er i stor grad en skjønsmessig vurdering om en slik anbringelse skal gjennomføres og eventuelt hvor lenge den skal gjennomføres, dog begrenset av de prinsipper for tjenesteutøvelsen som er kommet til uttrykk i politiloven § 6.»

Politiets utlendingsenhet ga likevel uttrykk for at regelverket på dette området kunne ha vært klarere, blant annet fordi de ovennevnte hjemmelsgrunnlagene er generelle og ikke tilpasset de behov for tvangsmidler

som etter politiets syn er til stede for en forsvarlig og sikker drift av utlendingsinternatet. Manglende klarhet i regelverket ble opplyst å være utilfredsstillende både for politiet og for de internerte.

Politiets utlendingsenhet opplyste at det i enkelte tilfeller kan fremstå som nødvendig å benytte tvang overfor internerte i form av håndjern eller strips og at bruk av slike tvangsmidler overfor innsatte på internatet har tilstrekkelig hjemmel i lov. Det ble vist til politiloven 4. august 1995 nr. 53 § 6 siste ledd og politiinstruksen 22. juni 1990 nr. 3963 kap. 3. PU anførte også at nødrettsbetraktninger kan gi grunnlag for utelukkelse fra fellesskapet og bruk av tvangsmidler overfor innsatte. Utlendingsenheten opplyste at fotjern eller fotlenker ikke blir benyttet på utlendingsinternatet.

Videre opplyste Politiets utlendingsenhet at de to sikkerhetscellene på internatet ble ferdigstilt i mars 2004 og at det ikke var bygningsteknisk mulig å ivareta hensynet til dagslys i cellene. Det ble opplyst at det føres minuttlogg for alle innsettelse i cellene og en anonymisert kopi av en slik logg var på forespørsel herfra vedlagt svarbrevet. Oversikten over bruken av sikkerhetscellene viste ifølge PU at 48 internerte hadde blitt plassert i en slik celle i løpet av 2005. I perioden fra 1. januar til 15. april 2006 hadde 10 internerte blitt plassert på sikkerhetscellene. Det ble opplyst at ferdigstillingen av sikkerhetsavdelingen i januar 2006 hadde redusert behovet for bruk av sikkerhetscellene vesentlig.

Politiets utlendingsenhet ble herfra bedt om å utdype og begrunne noe nærmere sitt standpunkt om at den eksisterende praksisen med plassering i sikkerhetsceller kunne anses hjemlet i politiloven § 7, jf. § 8. PU ble også bedt om å gi opplysninger om varigheten av opphold i sikkerhetscellene. Under mitt besøk ble det opplyst at opphold i sikkerhetscelle sjelden strekker seg ut over noen timer, men det ble også nevnt et enkelttilfelle der oppholdet hadde vart i flere døgn. PU ble bedt om å redegjøre for hvilke tiltak politiet eventuelt iverksetter dersom oppholdet i sikkerhetscelle strekker seg over lengre tid og for hvem som utfører oppgaven med å ha tilsyn med de som er plassert i sikkerhetscelle. Utlendingsenheten ble til slutt på nytt bedt om å redegjøre for hvilke rutiner som følges med hensyn til beslutninger om og gjennomføring av tvangsmessige tiltak.

I brev 9. juli 2006, mottatt her 2. august 2006 etter oversendelse fra Politidirektoratet, svarte PU at de bestemmelsene i politiloven som regulerer politiets adgang til tvangsmidler i tjenesten, var ment som en kodifisering av den tidligere generalfullmakten. Det het videre:

«Generalfullmakten var sedvanebestemt, og det var således vanskelig å angi i hvilke tilfeller den kom til anvendelse og hvilke inngrep den ga anledning til. Politiloven gir nå anledning til bruk av tvangsmidler

kun i nærmere angitte tilfeller. Vi er klar over at politiloven § 7 flg. ikke har tatt sikte på å gi adgang til et tiltak som plassering på en sikkerhetscelle i den form det har hatt på Politiets utlendingsinternat. Ordlyden i de nevnte bestemmelser angir heller ikke plassering på sikkerhetscelle som et tvangsmiddel som kan benyttes av politiet. Det må således erkjennes at bruk av sikkerhetscelle under henvisning til politiloven § 7 flg. har hatt et svakt rettslig grunnlag.

Selv om det ikke har foreligget et regelverk for utlendingsinternatet, har Politiets utlendingsenhet hatt som oppgave å drive det for å ivareta politiets oppgaver på utlendingsfeltet. Erfaringer med driften av internatet har vist at det er betydelige utfordringer for å ivareta ro, orden og sikkerhet. Driften av andre sammenlignbare anstalter har vist at plassering i egen celle ut fra omstendighetene kan være nødvendig, jf. for eksempel straffegjennomføringsloven § 37 og 38. Behovet for plassering på sikkerhetscelle har etter vår oppfatning også vært til stede på Politiets utlendingsinternat. Selv om dette tiltaket har hatt et svakt rettslig grunnlag i politiloven, mener vi under enhver omstendighet at alminnelige nødrettsbetraktninger har gitt grunnlag for plassering i sikkerhetscelle.»

Politiets utlendingsenhet opplyste at de interneres opphold i sikkerhetscellene har variert fra noen få minutter til ca. ett døgn. Det ble videre opplyst at i de tilfeller der oppholdet i sikkerhetscelle har strukket seg over tid, har rutinen vært at vaktlederen skal «varsle jourhavende polititjenestemann på internatet, saksbehandler og ansvarlig jurist i politiet». Sistnevnte skal vurdere om vedkommende skal overføres til et ordinært fengsel.

Anmodningen herfra om politiets vurdering av rommene som ble benyttet som sikkerhetsceller da jeg besøkte internatet, har ikke blitt nærmere kommentert. I brev 18. mai 2006 fra Politiets utlendingsenhet til Politidirektoratet, som ombudsmannen har mottatt kopi av, er det imidlertid opplyst at de to sikkerhetscellene ble avvirket fra 12. mai 2006. Det samme fremgår for øvrig av norske myndigheters svar til CPT 28. september 2006. I utlendingsenhetens brev hit 9. juli 2006 er det videre opplyst at to av de ordinære cellene på sikkerhetsavdelingen er tatt i bruk som sikkerhetsceller. Disse cellene har ifølge PU en størrelse på ca. 9 kvm og er utstyrt med vinduer, kuppellampe, røykvarsler, ringeklokke, radiator og ventilasjon.

Det fremgår videre av nevnte brev at de åtte øvrige cellene på sikkerhetsavdelingen i tillegg er innredet med seng, madrass, sengetøy, skrivebord, stol og skap og at innsatte på avdelingen har tilgang til alle rommene, toalett, dusj, røykerom, aktivitetsrom og luftegård fra klokken 8 og frem til midnatt. Etter innlåsing for natten må den internerte benytte seg av en ringeklokke for å varsle tilsatte på internatet dersom det er behov for å benytte toalett. Det ble opplyst at det i enkelte tilfeller unnlates å låse internerte inn på cellen om natten på sikkerhetsavdelingen. Tilsyn av internerte som er satt på sikkerhetscelle skal ifølge

PU foretas av personell som har politimyndighet, men på grunn av kapasitetshensyn har det forekommet at vektere har foretatt tilsynet.

Beslutninger om tvangsmessige tiltak treffes ifølge Politiets utlendingsenhet av personell med politimyndighet. Vaktlederen ved internatet skal, dersom situasjonen tillater det, vurdere nødvendigheten av inngrepet og om mildere tiltak kan iverksettes eller vil være utilstrekkelige. Bruk av tvang journalføres og det skal utarbeides en rapport som blant annet beskriver grunnlaget for inngrepet. Ved bruk av tvang skal også vaktlederen varsle jourhavende polititjenestemann på internatet.

## 2.2 *Mine merknader*

### 2.2.1 *Rettslig regulering*

Som det er redegjort for under pkt. 1, er selve pågripelsen og fengslingen av utlendinger hjemlet i utlendingsloven § 37 sjette ledd og § 41 femte ledd. Plasseringen av disse utlendingene skal i henhold til § 37 d som hovedregel skje på utlendingsinternatet. Bestemmelsen inneholder ikke nærmere regler for driften av internatet, herunder bruk av tvang, men åpner for at Kongen kan gi nærmere regler ved forskrift. I forarbeidene til utlendingsloven § 37 d – nærmere bestemt i Ot.prp. nr. 17 (1998-99) s. 69 – understrekes det at plassering på internatet «vil være en frihetsberøvelse og fordrer regler for blant annet sikkerhet, kontroll og orden».

Hjemmelen for selve fengslingen og for de tiltak som med nødvendighet følger av å være på en lukket institusjon, er tilfredsstillende. Når det gjelder de samtykkende internerte, viser jeg til pkt. 4 nedenfor. Mine undersøkelser har imidlertid synliggjort et sterkt behov for en klar regulering av internatets drift, og særlig for den bruk av inngripende tvangsmidler som kan finne sted overfor enkelte av de internerte. Det gjeldende hjemmelsgrunnlaget for bruk av enkelte tvangsmidler har vært for vagt og derfor lite tilfredsstillende i forhold til de internertes rettigheter og de tilsattes plikter.

Et eksempel på at hjemmelsgrunnlaget har vært for svakt, er bruken av de to sikkerhetscellene på internatet. Her har PU blant annet vist til politiloven § 8. Denne bestemmelsen gir imidlertid bare anledning til innbringelse i enkelte særskilt angitte tilfeller, og bestemmelsen oppstiller en absolutt frist på fire timer for hvor lenge en innbrakt kan holdes tilbake. Politiloven § 12 setter en lengre frist på 24 timer, men midlertidig forvaring etter denne bestemmelsen forutsetter at vedkommende er syk og ute av stand til å ta vare på seg selv. Det er dessuten et vilkår at vedkommende kan være til fare for seg selv eller andre. I tillegg til disse begrensningene nevner jeg at lovens kapittel II i all hovedsak er knyttet til offentlig ro og orden og «offentlig sted», jf. blant annet ordlyden i



§ 8 første ledd nr. 1, og således er myntet på helt andre situasjoner enn forholdene i en lukket institusjon.

Politiets utlendingsenhet har også anført nødrettsbetraktninger som grunnlag for plassering på sikkerhetscellene. Det er ikke innhentet redegjørelser fra politiet om grunnlaget for konkrete beslutninger om å plassere internerte på sikkerhetscelle, og jeg har således ikke mulighet til å vurdere om alminnelige nødrettsbetraktninger i enkelttilfeller har kunnet begrunne slik plassering. Det kan imidlertid vanskelig aksepteres å begrunne bruk av tvangsmidler som dette med nødrett i en institusjon der tvangsbruk må sies å utgjøre en del av den ordinære driften.

Bruk av sikkerhetscelle er et tvangsmiddel som også blir benyttet i fengsler. Det er gitt nærmere regler om dette i straffegjennomføringsloven 18. mai 2001 nr. 21 § 38. Her oppstilles det klare begrensninger for når sikkerhetscelle kan benyttes. Det enkelte fengsel må for øvrig gi melding til regionalt nivå og Kriminalomsorgens sentrale forvaltning når plasseringen på sikkerhetscelle overstiger henholdsvis tre og seks døgn. Som PU også har understreket, får imidlertid ikke denne loven anvendelse på utlendingsinternatet.

Det er uklart hvorfor et tilfredsstillende regelverk for utlendingsinternatet ikke er på plass, selv etter lengre tids drift. For andre institusjoner i samfunnet der borgerne er frihetsberøvet, som fengsler og lukkede psykiatriske institusjoner, er det utviklet et omfattende lov- og forskriftsverk der blant annet bruken av tvang overfor de innsatte/pasientene er regulert. Jeg viser til straffegjennomføringsloven med tilhørende forskrift og retningslinjer, den forutgående fengselsloven 12. desember 1958 nr. 7 og psykisk helsevernloven 2. juli 1999 nr. 62 med tilhørende forskrifter. Den omfattende reguleringen av disse institusjonenes drift og bruk av tvang understreker det problematiske i å drive en lukket institusjon som utlendingsinternatet uten et tilstrekkelig klart regelverk.

Jeg har forstått det slik at sammensetningen av de internerte og regimet ved internatet gradvis har utviklet seg i en retning som har forsterket behovet for en regulering. Det er blant annet opplyst at den vanskelige situasjonen flere av de internerte befinner seg i, har gitt seg utslag i alvorlige handlinger mot andre internerte og episoder med selvskading. Sikkerhetsavdelingen ved internatet fremstår nå på mange måter som en ordinær fengselsavdeling. Det er uansett positivt at Justis- og politidepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet har foreslått en nærmere regulering av tvangsbruken ved internatet. Forslaget til nytt fjerde til sjette ledd i utlendingsloven § 37 d inneholder klare vilkår for når ulike tvangsmidler skal kunne benyttes og vilkårene skjerpes dersom det skal tas i bruk mer inngripende tiltak som for eksempel plassering i sikkerhetscelle. Vilåret om at bruk

av dette tvangsmiddelet etter forholdene må være «strengt nødvendig», tilsvarer for øvrig vilkåret som oppstilles for bruk av sikkerhetscelle i fengsel, jf. straffegjennomføringsloven § 38 annet ledd.

Forskriftsforslaget § 17 flg. utfyller disse bestemmelsene. I forslaget § 3 presiseres det med henvisning til utlendingsloven § 32 at forvaltningsloven gjelder for utlendingsinternatet og at Politidirektoratet er klageinstans. Forvaltningslovens regler stiller en rekke krav til saksbehandlingen, formen og innholdet i enkeltvedtak. Forskriftsforslaget § 18 fjerde ledd om plassering i «særlig sikret avdeling» understreker at utlendingen blant annet skal orienteres om klageadgang. Lov- og forskriftsforslagene inneholder ikke noen egen hjemmel for å treffe muntlige vedtak, slik som for eksempel straffegjennomføringsloven § 7 bokstav b. Jeg er ikke kjent med årsaken til dette og hvilke vurderinger som eventuelt er gjort i denne forbindelse.

Tilsynsmyndighetenes mulighet til å foreta en etterfølgende vurdering av beslutninger og vedtak gjort ved internatet, styrkes av at det oppstilles et krav om journalnedtegning, blant annet av vedtak om overføring til sikkerhetsavdeling og bruk av andre maktmidler, jf. forskriftsforslaget § 18 tredje ledd og § 19 tredje ledd. Det foreslås videre forskriftsfestet rutiner for internt politimessig tilsyn, jf. § 25, og det foreslås opprettet et eksternt tilsynsråd etter modell fra kriminalomsorgen, jf. § 26.

Jeg legger på bakgrunn av PUs redegjørelser hit til grunn at hensynet til sikkerhet, ro og orden på internatet nødvendiggjør en viss bruk av tvangsmidler. Den foreslåtte lov- og forskriftsfesting av denne bruken er etter mitt syn et nødvendig skritt for å bedre de internertes rettssikkerhet.

### 2.2.2 Bruken av enkelte tvangsmidler

Etter sitt besøk til utlendingsinternatet i oktober 2005, skrev CPT følgende om sikkerhetscellene i sin rapport 28. mars 2006:

«In the CPT's opinion, in their present state, these two cells are unsuitable for detention of any kind.»

Jeg antar at også norske myndigheter har funnet de aktuelle cellene uegnet til dette formålet, siden de nå er avvirket. I departementets kommentarer til det nylig fremsatte lovforslaget fremheves det at cellene som skal benyttes «må ha en slik utforming at plassering i cellene gjør inngrepet så lempelig som mulig, men samtidig oppfyller formålet med å ivareta ro, orden og sikkerhet på utlendingsinternatet eller sikre iverksetting etter § 41». Departementet understreker videre at cellene skal ha tilgang til dagslys og som et minimum inneholde ren madrass og teppe eller tilsvarende. Jeg har tidligere tatt opp tilgangen til dagslys i politiarrester med Justisdepartementet (sak

1999/2269). Slik saken er opplyst, er det ikke grunn til å gå videre med spørsmålet om cellenes utforming m.v. herfra nå.

I den nevnte rapporten fra CPT ble det bedt om detaljert informasjon fra norske myndigheter om rutinene og praksis for bruk av «strips» ved sikkerhetsavdelingen. Jeg har merket meg at norske myndigheter i sitt svar til komiteen 28. september 2006 skriver at bruk av slike tvangsmidler bare skjer i ekstreme tilfeller, for eksempel ved selvskadning og voldelig atferd mot andre internerte eller tilsatte. Det understrekes at ansvarlig polititjenestemann må skrive rapport om hendelsen og at bruk av «strips» bare skjedde to ganger i løpet av 2005. CPT anbefalte også at det må føres register over hvem som blir plassert i isolasjon, bakgrunnen for plasseringen, opplysninger om når tiltakene ble iverksatt og avsluttet, hvilke tiltak som eventuelt ble benyttet, hvem som fattet beslutningen samt hvor vedkommende var plassert. Norske myndigheter har i sitt svar til komiteen opplyst at et slikt register vil bli ført.

Jeg finner etter dette ikke grunn til å gå videre med spørsmål knyttet til bruken av «strips» og isolasjon.

### 3. Bruk av kommunikasjonskontroll

I skrevet «Information about the Police Detention Centre, Trandum», som var oppslått på internatet og som ble oversendt hit etter besøket, fremgikk det at politiet kunne bestemme om den internerte skulle kunne motta brev, besøk eller telefonsamtaler. Det fremgikk imidlertid ikke i hvilke tilfeller slike begrensninger kunne benyttes eller hvordan vedtak om dette ble truffet. PU ble derfor bedt om å vurdere praksisen, slik den var beskrevet i skrevet, i forhold til reglene om varetektsfengsling i straffeprosessloven 22. mai 1981 nr. 25 § 186 flg. Domstolene skal etter disse bestemmelsene treffe kjennelse om brev- og besøkskontroll, utelukkelse fra fellesskap osv. Det ble herfra vist til at utlendingsloven § 37 c tredje ledd siste setning fastslår at straffeprosessloven §§ 170 a og 174 flg. skal gjelde tilsvarende så langt bestemmelsene passer.

I brev 3. mai 2006 svarte Politiets utlendingsenhet at det ikke blir praktisert kommunikasjonskontroll ved internatet og at punktet vedrørende dette hadde kommet med i informasjonsskrivet ved en inkurie. Dette ble beklaget. PU opplyste at de internerte har anledning til å ringe gratis til hvem de vil, fem minutter pr. dag. Ut over dette kan de internerte fritt ringe advokat, saksbehandlere i Utlendingsdirektoratet, Utlendingsnemnda eller politiet. Det ble videre opplyst at de internerte har anledning til å motta besøk på internatet i besøkstiden mellom klokken 16.00 og 18.00 alle dager. De internerte har ifølge PU også adgang til å motta besøk utenom disse tidene dersom

dette er administrativt og sikkerhetsmessig forsvarlig.

Personer som oppholder seg ved utlendingsinternatet mottar ifølge Politiets utlendingsenhet svært sjelden post ettersom botiden i de fleste tilfeller er kort. PU har ikke uttrykkelig oppgitt hvorvidt post til de internerte rutinemessig kontrolleres. Det legges imidlertid herfra til grunn at utlendingene fritt kan motta post og at denne ikke rutinemessig åpnes.

I lov- og forskriftsforslaget fremgår det at de internerte som utgangspunkt skal ha rett til å motta besøk, telefonere og til å motta og sende postsendinger, jf. forslaget til nytt tredje ledd i utlendingsloven § 37 d og forskriftsforslaget §§ 8 og 9. Det foreslås lovfestet en adgang for politiet til å beslutte kontrolltiltak der det foreligger bestemte omstendigheter, men ikke på generelt grunnlag.

Den enkeltes rett til fri og ukontrollert kommunikasjon med omverden i form av korrespondanse, telefonsamtaler og besøk er en grunnleggende rettighet og det må kreves særskilt lovhjemmel for at myndighetene skal kunne gjøre inngrep i denne retten, jf. bl.a. Den europeiske menneskerettskonvensjon 4. november 1950 (EMK) art. 8. Konvensjonen er gjennom menneskerettsloven 21. mai 1999 nr. 30 § 2, jf. § 3, gjort til norsk rett, med forrang i forhold til øvrige lovbestemmelser.

Retten til ukontrollert kommunikasjon gjelder også i lukkede institusjoner. Lov- og forskriftsforslagets understrekning av de internertes rettigheter til fri kommunikasjon og den nærmere regulering av politiets beslutninger om kontrolltiltak vil, slik jeg ser det, bedre de internertes rettssikkerhet.

Politiets utlendingsenhet har beklaget de feilaktige opplysningene som var kommet med i informasjonsskrivet som var oppslått på internatet under mitt besøk, og har opplyst at skrevet vil endres på dette punkt. Det er uheldig at informasjonsmaterialet til de internerte inneholdt feilaktige opplysninger om så vidt viktige forhold, og beklagelsen er på sin plass.

Jeg ber om at en kopi av det oppdaterte informasjonsskrivet oversendes hit.

### 4. Samtykke til internering

#### 4.1 Ombudsmannens undersøkelser

I brev 6. april 2006 ble Politiets utlendingsenhet bedt om å redegjøre nærmere for hvordan samtykke til internering blir innhentet og hvilken informasjon som blir gitt i forkant. Dette var også temaer som ble diskutert under mitt besøk. PU ble videre bedt om å opplyse hvordan eventuelle språkproblemer i forbindelse med avgivelse av samtykke søkes løst. Det ble også bedt om en redegjørelse for hvilke restriksjoner de samtykkende blir underlagt og om de blir ransaket ved innkomst til internatet. I denne forbindelse ble det vist til instruks pkt. 3.1, der det heter at «[a]lle

som innsettes i utlendingsinternatet, skal ransakes av personell med politimyndighet».

Politiets utlendingsenhet opplyste i brev 3. mai 2006 at det i liten grad blir brukt samtykke som grunnlag for opphold ved internatet og at det nye ventemottaket i Lier, som kom i drift 27. mars 2006, i stor grad vil erstatte ordningen. På bakgrunn av dette forventet politiet at behovet for bruk av samtykke ville bli ytterligere redusert. PU opplyste videre at samtykke blir innhentet ved at utlendingen blir foreholdt en samtykkeerklæring og at denne, etter behov, eventuelt blir oversatt for vedkommende ved bruk av tolk.

Politiets utlendingsenhet understreket videre at det i utgangspunktet er uaktuelt å benytte tvang overfor personer som har samtykket til opphold ved utlendingsinternatet. Ved et par anledninger har det likevel forekommet at samtykkende utlendinger er pågrepet og tatt ut av fellesskapet, for så å bli dimittert. Årsakene til dette ble opplyst å være ordensforstyrrelser. PU bekreftet for øvrig at også de samtykkende blir visitert ved innkomst og at deres verdisaker blir oppbevart i lukket sikkerhetsskap under oppholdet på internatet.

I nytt brev herfra ble Politiets utlendingsenhet bedt om å opplyse om det gis informasjon til de samtykkende om hva samtykket konkret innebærer ut over det som fremgår av selve samtykkeerklæringen, for eksempel om de begrensninger i bevegelsesfrihet som den enkelte underkaster seg, og om de forholdsvis omfattende inspeksjonsrutinene som praktiseres ved internatet. PU ble også bedt om å redegjøre noe nærmere for bakgrunnen for visiteringen av de samtykkende og ble spurt om det også uttrykkelig må samtykkes til dette.

Politiets utlendingsenhet bekreftet i brev 9. juli 2006 at den skriftlige samtykkeerklæringen ikke beskriver nærmere hva oppholdet på utlendingsinternatet vil innebære med tanke på begrensninger i bevegelsesfrihet, inspeksjonsrutiner m.v. Det ble opplyst at det derfor kunne ha forekommet tilfeller der den samtykkende ikke har fått full informasjon om forholdene på internatet, ut over at det er lukket. Om visitasjon uttalte PU videre:

«Alle som skal ta opphold på utlendingsinternatet blir visitert ved ankomst. Visitasjon skjer med det formål å avdekke om vedkommende har gjenstander som er egnet til å skade seg selv og andre som oppholder seg på internatet. Det skiller ikke mellom de som er pågrepet eller fengslet eller de som har samtykket til opphold i så måte.»

#### 4.2 Mine merknader

De redegjørelser Politiets utlendingsenhet har gitt for den eksisterende praksisen med samtykkende internerte, kan tyde på at den enkeltes samtykke i noen

tilfeller har blitt gitt på bakgrunn av mangelfull informasjon. PU har oversendt kopi av den samtykkeerklæringen som har vært benyttet, og som undertegnes av utlendingen og av den tjenestemannen som mottar samtykket. Erklæringen har følgende tekst:

«Jeg ... samtykker med dette i [å] overnatte på Politiets utlendingsinternat, fram til ...

Jeg kan forlate internatet når jeg ønsker, men er kjent med at jeg da ikke kan komme inn igjen.»

Det følger deretter felter for datering og signatur samt avkrysningsfelter for opplysninger om tolk har blitt benyttet eller ikke. Nederst på samtykket er følgende tekst inntatt:

«Utlendingen er uttrykkelig gjort kjent med at oppholdet er frivillig og at internatet kan forlates når som helst, men hvis internatet først forlates er det ikke mulig å komme inn igjen.»

Samtykkeerklæringen inneholder ingen nærmere informasjon om hvilke restriksjoner som gjelder for de internerte under oppholdet. Erklæringen er videre utformet på norsk. PU har opplyst at tolk har blitt benyttet ved behov, men at språkvansker kan ha medført at samtykkende kan ha hatt en dårlig forståelse av det nærmere innholdet i samtykket. Dette er problematisk sett i lys av at også de samtykkende er undergitt inngripende frihetsberøvelse og omfattende kontrolltiltak. Blant annet er det opplyst at alle har blitt visitert ved ankomst og fratatt eiendeler uten at de uttrykkelig har samtykket til dette. Jeg viser også til inspeksjonsrutinene på internatet, som mange av de internerte har oppfattet som problematiske i forhold til privatliv m.v., se pkt. 8 nedenfor.

Det er også grunn til å stille spørsmål om hva slags pressituasjon enkelte er i når samtykket gis. Jeg viser til at PU under mitt besøk opplyste at flere av de personene som har oppholdt seg på internatet etter samtykke, ikke har hatt noe annet botilbud. I samtykkeerklæringen fremgår det at en utlending som forlater internatet, ikke kan komme inn igjen. Dette kan medføre at den reelle muligheten for den enkelte til å trekke sitt samtykke etter internering, kan være begrenset.

Disse forholdene tilsier etter min mening at praksisen med å plassere samtykkende på internatet vanskelig kan fortsette slik den til nå har vært gjennomført.

I forslaget til lovendring i utlendingsloven og i forslaget til ny forskrift er ikke de samtykkende nevnt. Jeg kan heller ikke se at denne gruppen er nevnt i merknadene til endringene. Reglene som foreslås synes å ta sikte på å regulere situasjonen for de som befinner seg på internatet fordi de er pågrepet og fengslet etter bestemmelsene i utlendingsloven. Selve frihetsberøvelsen og mange av de øvrige

tvangs- og kontrolltiltakene begrunnes også i de hensyn som ligger bak disse bestemmelsene.

Jeg forstår departementenes lov- og forskriftsforslag slik at det ikke lenger åpnes for å plassere personer på internatet etter samtykke. I PUs brev 9. juli 2006 er det også denne forståelsen som er lagt til grunn. Hvis dette er riktig, bør dette presiseres. Dersom det likevel åpnes for at samtykkende fortsatt skal kunne interneres på Trandum, må det vurderes nærmere hvordan dette skal foregå og hvordan de samtykkende og deres behov for informasjon kan ivaretas.

## 5. Bruk av innleide vektere

### 5.1 Ombudsmannens undersøkelser

Under ombudsmannens besøk til internatet ble bruken av innleide vektere fra selskapet Falck Norge AS (nå Group 4 Securicor – G4S) som arrestforvarere og til forefallende transportoppdrag, tatt opp. Politiets utlendingsenhet orienterte om hvilke krav til opplæring som stilles til vekterne og om hvordan samarbeidet mellom politiet og firmaet så langt hadde fungert. PU opplyste at politiet er involvert i tilsetningene av vekterne som skal arbeide ved internatet, og kan kreve uegnede vektere omplassert.

Etter anmodning fra ombudsmannen har Politiets utlendingsenhet i brev 3. mai 2006 redegjort nærmere for de konkrete ansvarsforholdene på internatet. Det er opplyst at alle vekterne tilsatt i Falck Norge AS som har sitt arbeidssted ved Politiets utlendingsinternat, er underlagt vaktleder ved internatet og at det alltid er politiansatte med politimyndighet på arbeid i tillegg til vekterne. PU har videre opplyst at vekterne ikke har noen «beslutningsmyndighet opp mot regelverk» og at de i hovedsak utfører gjøremål knyttet til tilrettelegging av oppholdet for beboere, så som administrering av besøksordning, gjennomføring av ringetider, matservering og følge mellom avdelinger, samt transporter.

Politiets utlendingsenhet ble i nytt brev herfra bedt om å presisere hvorvidt vekterne er delegert myndighet til å bruke tvang og om vekterne foretar visitasjon av de internerte. Til dette har PU i brev 9. juli 2006 svart at vektere på internatet ikke har politimyndighet og således ikke har «myndighet til å benytte tvangsmidler overfor de innsatte». Vekterne skal «holde seg på trygg avstand og varsle personell med politimyndighet» dersom det oppstår en situasjon som gjør bruk av tvang nødvendig. Ifølge PU hadde det imidlertid forekommet tilfeller «der vekterne har blitt gitt anledning til å visitere innsatte».

### 5.2 Mine merknader

I en institusjon der det benyttes inngripende kontrolltiltak og tvangsmidler, må disse være tilstrekkelig forankret i lov. Jeg viser her til det jeg har uttalt

under pkt. 2 ovenfor. Det er også viktig at de som utøver slik myndighet har den nødvendige opplæring, kunnskap og erfaring. Dette er forhold som også har vært understreket av CPT ved komiteens besøk til Norge. I sin avsluttende rapport etter besøket i oktober 2005 har CPT stilt spørsmål om vekterne får «appropriate training».

Vekterne på internatet har ikke politimyndighet og Politiets utlendingsenhet har understreket at de derfor ikke kan benytte tvangsmidler overfor de internerte. Det fremgår av PUs årsmelding for 2004 at arrestforvarerfunksjonen i hovedsak utføres av vektere. Ut fra politiets egen beskrivelse av forholdene ved internatet, antar jeg at det vil kunne oppstå akutte situasjoner der det vil være behov for maktutøvelse og tvangsmidler. PUs holdning er som nevnt at vekterne i en slik situasjon skal «holde seg på trygg avstand» og varsle annet personell med politimyndighet. Jeg stiller spørsmål om dette lar seg praktisere i alle situasjoner, og om vekterne er seg bevisst at de i utgangspunktet ikke kan ty til tvangsmidler. Bruken av vektere til å visitere internerte synliggjør i alle fall at regelverk og grunnleggende rettssikkerhetsprinsipper har måttet vike for praktiske behov og ressursmangel. Instruksen pkt. 3.1 åpner ikke for en slik bruk av vekterne. Jeg understreker at det er politiets ansvar å organisere driften av internatet på en slik måte at risikoen blir minst mulig for at de som arbeider der går ut over sine fullmakter.

I det foreliggende lov- og forskriftsforslaget foreslås det at dagens bruk av sivile vektere ved internatet skal avvikles. Vekterne skal erstattes med transportledsagere, som skal gis begrenset politimyndighet. Transportledsagerne skal blant annet ha 3-årig videregående skole, de skal rekrutteres blant ulike yrkesgrupper og de skal gjennomføre et 4-ukers kurs ved politihøyskolen. De foreslåtte endringene vil etter departementets oppfatning styrke kontinuitet og kvalitetsmessig utførelse av den krevende tjenesten ved internatet.

Etter dette er det ikke grunn for meg til å gå nærmere inn på bruken av sivile vektere ut over å understreke betydningen av at inngripende kontrolltiltak og tvangsmidler bare må utøves av personell som er gitt uttrykkelig fullmakt til å foreta slike handlinger. Det må også sørges for at opplæringen er tilstrekkelig til å imøtekomme internatets utfordringer, som synes å stille store krav til personlig egnethet hos personellet. Jeg har merket meg at det tas sikte på å rekruttere nyansatte fra forskjellige yrkesgrupper og med ulik bakgrunn og kompetanse.

## 6. Aktivitetstilbudet til de internerte

### 6.1 Ombudsmannens undersøkelser

Aktivitetstilbudet til de internerte, og særlig til de som er internert i lengre tid, var et sentralt tema under samtalene ved besøket på utlendingsinternatet. I opp-

følgende brev herfra 6. april 2006 ble det vist til at det i skrivet «Information about the Police Detention Centre, Trandum», som var oppslått på internatet, var opplyst at trimrommene kunne åpnes mellom klokken 08.00 og 20.00 «if there is enough staff on duty». Åpning av luftegården forutsatte, ifølge samme skriv, også at tilstrekkelig personale var tilgjengelig. Politiets utlendingsenhet ble bedt om å opplyse i hvilken utstrekning det faktisk blir gitt mulighet for de internerte til å benytte trimrommene og luftegården og om personellmessige forhold vanskeliggjør dette. Det ble også bedt om politiets syn på om det eksisterende aktivitetstilbudet ble ansett tilstrekkelig for de som er internert over lengre tidsperioder og om det eventuelt forelå konkrete planer for utvidelse av tilbudet.

Politiets utlendingsenhet opplyste i sitt svar 3. mai 2006 at adgang til luftegård og aktivitetsrom tilbys de internerte innen de satte tidsrammer, men at det har forekommet tilfeller hvor internerte har måttet vente på å bli gitt tilgang til disse stedene fordi de ansatte har måttet prioritere andre oppgaver. PU erkjente at aktivitetstilbudet kunne ha vært bedre, spesielt for de internerte med lang botid, men påpekte at gjennomsnittlig botid ved internatet bare er tre døgn. Det het videre:

«Det at tilbudet ikke er bedre, skyldes at det er tatt utgangspunkt i at oppholdene ved internatet ikke skal være vesentlig lengre enn 12 uker. Det er vurdert at de som oppholder seg lenger, sitter på løsningen til sin egen sak, og således selv kan bidra til at oppholdet ikke blir langvarig. De som oppholder seg lenge ved internatet er utlendinger med usikker identitet.»

## 6.2 Mine merknader

Det var en klar forutsetning i lovforarbeidene da utlendingsinternatet ble etablert at det nærmere innholdet i oppholdet ved internatet også måtte tilpasses de lengeværende. I Ot.prp. nr. 17 (1998-99) s. 69 er følgende uttalt om dette:

«Både utlendinger som fengsles etter § 37 sjette ledd og § 41 femte ledd skal altså anbringes i internatet, men de skal som hovedregel være fysisk adskilt. Det vil bli utarbeidet et eget reglement for internatet med hjemmel i § 37 d. Fengslinger etter § 41 vil normalt dreie seg om kort tid, da de bare foretas i forbindelse med iverksetting av vedtak, mens fengslinger etter § 37 vil ha varierende lengde. Dette innebærer at det må sondres mellom de to gruppene når det gjelder oppholdets innhold.

---  
Siden fengslinger etter § 41 er kortvarige, vil det ikke stilles like store krav til oppholdets innhold som for fengslinger etter § 37.»

Med «oppholdets innhold» forstår jeg først og fremst muligheter for sysselsetting og ulike aktiviteter under oppholdet. Forarbeidene forutsetter altså at aktivitetstilbudet ved internatet må være tilstrekkelig

for internering over noe tid. Informasjonen fra Politiets utlendingsenhet tyder på at forutsetningen om en differensiering i tilbudet til de som har lang fengselstid og de som er fengslet i en kort periode, ikke er fulgt opp. Oppholdstiden for enkelte internerte har som tidligere nevnt strukket seg over et forholdsvis langt tidsrom, i enkelte tilfeller over et år. Heller ikke forutsetningen om fysisk atskillelse etter grunnlaget for fengsling, er fulgt opp. Jeg er ikke kjent med årsaken til dette.

Det er en alminnelig og anerkjent erfaring at frihetsberøvelse generelt sett vil kunne være en stor påkjenning, særlig for de som utholder frihetsberøvelse over lang tid. Det er myndighetenes ansvar å søke å lette oppholdet for disse, og tilbud om sysselsetting og aktiviteter vil stå sentralt i en slik sammenheng. En slik tenkning er rådende innen kriminalomsorgen. Domfelte har en aktivitetsplikt på dagtid. I tillegg heter det i straffegjennomføringsloven § 21 at kriminalomsorgen «skal legge forholdene til rette for at de innsatte skal få tilbud om deltagelse i aktiviteter på fritiden, herunder mulighet for fysisk aktivitet og kulturell virksomhet». Myndighetenes plikt er blant annet begrunnet i ønsket om å unngå isolasjon og passivering av de innsatte med påfølgende skadevirkninger.

Internerings på politiets utlendingsinternat er ikke betinget av at den internerte er kjent skyldig i straffbare handlinger. Tiltaket har ikke pønalt karakter. Slik sett har fengsling etter utlendingsloven flere paralleller til varetektsfengsling. Som nevnt under pkt. 1, ble utlendinger som var fengslet etter utlendingsloven tidligere anbrakt i ordinære fengsler og under samme forhold som domfelte og varetektsinnsatte. Fortsatt kan dette være et alternativ for enkelte. Forholdene for varetektsinnsatte synes også av denne grunn å være et naturlig sammenligningsgrunnlag, et stykke på vei.

Overfor varetektsinnsatte har kriminalomsorgen i utgangspunktet samme plikt til tilrettelegging som overfor domfelte, jf. straffegjennomføringsloven § 52. Deltakelse i arbeid, opplæring, program og andre tiltak er regulert i § 49 og i forskrift 22. februar 2002 nr. 183 § 4-3. I retningslinjene til lov- og forskriftsbestemmelsene pkt. 4.4 heter det: «Fremskaffelse av sysselsettingstiltak, m.m. skal prioriteres høyt overfor innsatte som ønsker slikt tilbud.» Dessuten er det for denne gruppen fastslått i lovens § 46 første ledd annet punktum: «Skadelige virkninger av fengslingen skal så vidt mulig forebygges.» Lovens forarbeider understreker belastningen for den enkelte og betydningen av å «gjøre oppholdet minst mulig belastende», jf. Ot.prp. nr. 5 (2000-2001) på s. 120. Også i St.meld. nr. 27 (1997-1998) Om kriminalomsorgen er belastningen ved varetektsfengsling viet særlig oppmerksomhet, se s. 58 flg.

Under Stortingets behandling av forslag til ny § 37 d om utlendingsinternat i utlendingsloven uttalte komiteen: «Frihetsberøvelsen må anses som like belastende selv om den foregår i et internat og ikke et ordinært fengsel», jf. Innst. O. nr. 42 (1998-99) s. 17. De erfaringer som politiet har formidlet til meg, bekrefter at oppholdet på internatet for mange kan være tungt. Fysisk og psykisk stress og episoder med utagerende atferd og selvskading forekommer. Dette er også en vesentlig begrunnelse for det omfattende inspeksjonsopplegget ved internatet, se pkt. 8 nedenfor. Jeg har vanskelig for å forstå at politiet i en slik situasjon ikke i større grad har søkt å redusere presset på særlig de internerte med lang fengslingstid. Som foran nevnt er aktivisering et anerkjent og viktig virkemiddel i denne sammenheng. De mulighetene som fantes på tidspunktet for mitt besøk, må betegnes som beskjedne. Den materielle standarden var dessuten svært enkel.

Det er også vanskelig å forstå hvorfor forholdene for de lengeværende ved internatet på dette punktet skal være så vidt forskjellige fra forholdene i fengsler, både rettslig og faktisk. At gjennomsnittlig oppholdstid er kort og at et mindretall av de internerte har lang oppholdstid, er neppe relevant. Politiets utlendingsenhet har vist til at de internerte som oppholder seg lenge på Trandum, «sitter på løsningen til sin egen sak». Jeg forstår dette slik at disse utlendingene blant annet kan samarbeide om å avklare og få verifisert sin identitet. Selv om dette kan være riktig, er det ingen akseptabel forklaring på manglende oppfølging av forutsetningene i lovens forarbeider. Jeg minner om at de internerte er fratatt sin personlige frihet og plassert i en lukket og fengselslignende institusjon. Human behandling etter norsk rettstenkning innebærer blant annet at frihetsberøvede gis anledning til meningsfulle aktiviteter. Utilstrekkelige forhold ved internatet må uansett ikke brukes som pressmiddel overfor de internerte.

Jeg merket meg at Politiets utlendingsenhet, etter CPTs besøk, inngikk en avtale med Deichmanske bibliotek og nå tilbyr utlån av bøker på en rekke språk. I sin rapport 28. mars 2006 anbefalte CPT at norske myndigheter skulle ta skritt for å sikre at alle de internerte ble gitt mulighet til minst en time opphold i friluft hver dag. Myndighetene ble også oppfordret til å fortsette arbeidet med å utvide aktivitetstilbudet ved internatet og øke mulighetene for de internerte til å benytte dagens tilbud.

I forslaget til nytt tredje ledd i utlendingsloven § 37 d er det uttrykkelig fastslått at de internerte skal ha rett til opphold i friluft og til fysisk aktivitet. Forskriftsforslagets § 13 presiserer retten til friluft og aktivitet ytterligere:

«Så langt det er praktisk mulig og annet ikke følger av utlendingsloven § 37 d, har utlendingen rett til minst en time opphold i friluft hver dag. Utlendinge-

ne skal tilbys et rimelig antall aktiviteter innendørs og utendørs.

Det skal særskilt tilrettelegges for utlendinger som kan antas å oppholde seg i internatet over lengre tid, og til barn og barnefamilier.

Når det er nødvendig for å opprettholde ro, orden eller sikkerhet eller for å sikre iverksetting etter utlendingsloven § 41, kan politiet kontrollere og begrense utlendingens fysiske aktivitet og opphold i friluft.»

I kommentarene til forskriftsforslaget heter det på s. 10 at det nye regelverket vil innebære et bedre aktivitetstilbud og at det allerede er «iverksatt planarbeid for etablering av et eget aktivitetssenter i bygning på tilstøtende eiendom». Videre skal det «foretas enklere ombygging av eksisterende bygningsmasse, for å ivareta gruppen av utlendinger som oppholder seg ved utlendingsinternatet over lengre tid».

Endringene i aktivitetstilbudet som nå er foreslått, er positive. Etter mitt syn bør imidlertid myndighetene også vurdere å få på plass midlertidige løsninger som vil gi de internerte med lengre oppholdstid et økt aktivitetstilbud i den perioden ombyggingen og utbyggingen av den eksisterende bygningsmassen pågår. Jeg finner også grunn til å understreke at rett til opphold i friluft i minst en time er et minimumskrav etter forskriftsforslaget og at det bør søkes tilrettelagt for at de internerte skal kunne oppholde seg utendørs i lengre perioder enn dette.

## 7. Mattilbudet til de internerte

Under mitt besøk ble det opplyst at de internerte gjennom hele døgnet hadde tilbud om brødmatt med pålegg, melk, juice og varm drikke. Videre ble det opplyst at de fikk utdelt en frukt hver dag, men ingen grønnsaker. Til middag var tilbudet frysetørket mat av typen «Real Turmat», pulversuppe eller lignende som blandes ut med varmt vann. Mange av de internerte som jeg og mine medarbeidere hadde samtaler med, klaget over mattilbudet. Det ble blant annet anført at den frysetørkede maten, ved inntak over lengre tid, førte til magebesvær.

Jeg har forstått politiet slik at det ikke er anledning for de internerte til å bringe med seg egen mat. Det foreligger så vidt jeg forstår heller ikke andre muligheter for å kjøpe seg mat eller supplere den maten som utdeles. En slik mulighet finnes i fengsler, jf. forskrift til lov om straffegjennomføring 22. februar 2002 nr. 183 § 3-23 annet ledd.

Etter besøket ble det i media opplyst at Politiets utlendingsenhet hadde besluttet å legge om kostholdet ved internatet. PU ble i brev herfra bedt om å redegjøre for dette, og for de vurderingene som lå til grunn for beslutningen. I brev 3. mai 2006 opplyste utlendingsenheten at mattilbudet til de internerte, etter innføringen av varm cateringmat som middag, ble ansett som «meget bra» og at det kan sammenlignes

med det som tilbys innenfor eksempelvis helsesektoren. Det ble også opplyst at maten som nå serveres, ivaretar religiøse og kulturelle hensyn. PU oversendte et eksempel på en ukemeny for middager.

Det mattilbudet som ble gitt frem til kostholdet ble omlagt, antas å ha vært tilpasset internerte med kort botid. For utlendinger med samlet oppholdstid på uker og måneder synes imidlertid tilbudet mindre egnet og atskillig dårligere enn ved andre institusjoner der mennesker oppholder seg over noen tid, som fengsler og sykehus. For fengsler er kosten nærmere regulert i forskrift til lov om straffegjennomføring § 3-23 første ledd, som viser til «gjeldende regler». I rundskriv KSF 3/2004 fra Kriminalomsorgens sentrale forvaltning 28. juni 2004 gis det nærmere retningslinjer til forskriften. Retningslinjene har grunnlag i den ernæringspolitikk som Statens råd for ernæring og fysisk aktivitet anbefaler, og kosten som tilbys skal være «ernæringsmessig tilfredsstillende» og «variert» (pkt. 2.1). Formålet er at enhver «innsatt i norske fengsler skal kunne spise seg mett på alminnelig, god og ernæringsmessig riktig mat», jf. retningslinjene pkt. 2.2. Hva som er ernæringsmessig riktig mat er nærmere spesifisert i retningslinjene pkt. 2.3. Det er gitt regler om middagservering i pkt. 3.1, og det skal blant annet tilbys fisk minst to ganger i uka.

Kostholdet ved internatet frem til omleggingen etter mitt besøk tilfredsstilte ikke ovennevnte retningslinjer. Jeg er ikke kjent med om politiet på noe tidspunkt har vurdert å følge retningslinjene, som ikke får anvendelse på internatet. Det er heller ikke opplyst om det er foretatt en ernæringsmessig vurdering av kostholdet med utgangspunkt i internerte med lang oppholdstid. For denne gruppen er det uansett vanskelig å se akseptable grunner til at kostholdet skulle være vesentlig dårligere enn det som tilbys innsatte i fengslene.

Jeg ber PU merke seg de forholdene jeg her har påpekt, og jeg forutsetter at mattilbudet som nå gis ved internatet, er ernæringsmessig tilfredsstillende.

## 8. Inspeksjoner

### 8.1 Ombudsmannens undersøkelser

I instruksen for Politiets utlendingsinternat pkt. 2.3 heter det følgende om gjennomføringen av inspeksjoner:

«Internatet skal inspiseres minimum hvert 30. minutt. Alle dører og vinduer skal kontrolleres, rom inspiseres, vinduer kontrolleres. Avvik utbedres om mulig på stedet, og inspeksjonen føres i vaktjournalen.»

I samtalene med de internerte og fra andre kilder kom det frem at mange følte at de ikke ble gitt mulig-

het til privatliv på grunn av de hyppige inspeksjonene. En del følte også at inspeksjonene virket forstyrrende for søvn m.v. Det fremgikk også at de døgnkontinuerlige inspeksjonene omfatter toalettene, dusjene osv. Politiets utlendingsenhet ble i brev herfra bedt om å begrunne nærmere hvorfor det ble ansett nødvendig med et slikt inspeksjonsopplegg ved internatet. Det ble vist til at inspeksjonsrutinene syntes å være mer omfattende enn i de fleste fengselsavdelinger. PU ble videre bedt om å opplyse hvordan inspeksjonene konkret blir gjennomført, og for hvilke forholdsregler politiet eventuelt tar for å søke å balansere de hensynene som begrunner inspeksjonene opp mot hensynet til de internertes rett til privatliv. Det ble også stilt spørsmål om det faktisk skjer en differensiering i inspeksjonsintensiteten, for eksempel ved at inspeksjonene av rommene til de samtykkende eller til de langtidsinternerte er, eller over tid gradvis gjøres, mindre omfattende.

I brev 3. mai 2006 understreket Politiets utlendingsenhet at de tilsatte ved internatet har svært liten historikk eller kjennskap til de personene som interneres, i motsetning til hva som ofte gjelder i fengsler. Fra brevet siteres:

«Det er en kjensgjerning at politiet må ta hensyn til at de som interneres utsettes for varierende grad av stress i løpet av oppholdet.

Det har forekommet tilfeller av selvskading og forsøk på selvdrap. Dette faktum har dannet grunnlaget for en hyppigere inspeksjonsrutine enn det som er vanlig i fengsler.»

Det ble også vist til at det med mellom åtte og elleve tusen overnattingsdøgn pr år, hvor så mange personer bor tett sammen, vil kunne forekomme forskjellige former for kriminalitet. PU fastholdt at inspeksjonene utføres og skal utføres på en mest mulig diskret måte slik at den enkelte beboers integritet ivaretas, men at man i enkelte tilfeller må slå på lyset på rommene eller benytte lommelykt for å konstatere at forholdene er trygge.

Etter ytterligere spørsmål herfra gjentok Politiets utlendingsenhet i brev 9. juli 2006 at politiet ofte besitter mangelfulle opplysninger om den enkeltes bakgrunn, helsesituasjon, eventuelle straffbare forhold m.v. når vedkommende ankommer internatet, blant annet fordi de som interneres ofte har ukjent identitet, kort opphold i Norge og gjerne har hatt liten eller ingen kontakt med norske myndigheter. Det ble videre vist til at de fleste internerte bare oppholder seg på internatet i noen få dager, slik at det kan være vanskelig å danne seg et klart bilde av vedkommendes atferd. PU opplyste at det var vurdert om det skulle foretas mindre hyppige inspeksjoner av enkelte grupper, særlig av de samtykkende og de som har lengre tids opphold, men at det foreløpig ikke var funnet grunnlag for å foreta en slik differensiering.

## 8.2 Mine merknader

Jeg antar at hyppige inspeksjoner kan være nødvendig på et sted som utlendingsinternatet, der det er stor gjennomstrømming av utlendinger med ulike bakgrunn og ulike forutsetninger, og der mange også vil være i en svært presset situasjon. Et intenst inspeksjonsopplegg anvendt på alle de internerte, reiser imidlertid spørsmål av både etisk og rettslig karakter. Inspeksjoner på soverom og i dusj- og toalettrom vil utgjøre et inngrep i den internertes personlige sfære, også når det tas hensyn til at dette foregår i en lukket institusjon der kontroll og inspeksjoner må påregnes. I denne forbindelse viser jeg til EMK art. 8, som slår fast utgangspunktet om at enhver har rett til respekt for sitt privatliv. Bestemmelsen åpner bare for offentlige inngrep i denne rettigheten der dette er «i samsvar med loven og er nødvendig i et demokratisk samfunn av hensyn til den nasjonale sikkerhet, offentlige trygghet eller landets økonomiske velferd, for å forebygge uorden eller kriminalitet, for å beskytte helse eller moral, eller for å beskytte andres rettigheter og friheter». Bestemmelsen krever således, i tillegg til klar hjemmel for eventuelle inngrep i retten, at det foretas en avveining mellom hensynet til den enkeltes rett til privatliv og de legitime formål som kan begrunne inngrep i denne retten.

Når inspeksjonene er begrunnet i sikkerhet, må utgangspunktet være at inspeksjonsvirksomheten ikke skal gå lenger enn hensynet til sikkerheten tilsier. Overfor en del av de internerte antar jeg at det er klart at det ikke vil være «nødvendig» ut fra sikkerhetsmessige behov med for eksempel nattlige inspeksjoner hvert 30. minutt. Dette kan tenkes å gjelde for blant annet utlendinger med noe tids opphold og som politiet derfor har mer kjennskap til. Jeg viser i denne forbindelse til at Borgarting lagmannsrett i en kjennelse 24. mai 2006 har uttalt følgende om inspeksjonsrutinene på internatet:

«Når det gjelder spørsmålet om fengsling frem til 30. mai utgjør et uforholdsmessig inngrep, er det særlig anført at siktede – i likhet med andre i asylmottaket der han oppholder seg – rutinemessig er gjenstand for inspeksjon hvert 30. minutt, hvilket nattetid er ensbetydende med at han vekkes like ofte.

Politiet har begrunnet rutinen med hensynet til asylantene. Lagmannsretten har isolert sett forståelse for begrunnelsen, *men finner likevel at det må kunne avklares i forhold til A om et så hyppig ettersyn er nødvendig eller ønskelig*. Under denne forutsetning finner lagmannsretten ikke at fortsatt fengsling som besluttet er et uforholdsmessig inngrep, en krenkelse av privatlivets fred, jf EMK art. 8 eller av Torturkonvensjonen.» (utheving gjort herfra)

Jeg har i to brev til Politiets utlendingsenhet søkt å bringe på det rene hvilke avveininger politiet har gjort i spørsmålet om inspeksjonshyppighet og diffe-

rensiering, men kan ikke se at jeg har fått et tilfredsstillende svar.

Retten til privatliv er nå foreslått lovfestet i nytt tredje ledd i utlendingsloven § 37 d:

«Så langt det er praktisk mulig og annet ikke følger av loven her, har utlendingen rett til å motta besøk, telefonere, motta og sende postsendinger, helse-tjenester, fellesskap, opphold i friluft, fysisk aktivitet, privatliv, religionsutøvelse og livssynsutøvelse.»

Retten til privatliv gjentas i forskriftsforslaget § 10:

«Så langt det er praktisk mulig og annet ikke følger av utlendingsloven § 37 d, har utlendingen rett til, og respekt for sitt, privatliv.»

I forskriftsforslaget § 24 heter det at «[u]tlendingen skal ha forsvarlig tilsyn og anbringes slik at vedkommende ikke kommer unødig til skade eller utsettes for lidelser, og slik at de ikke kan påføre andre skade». Det skal tas «tilbørlig hensyn til utlendingens nattesøvn». Videre skal det «føres nøye tilsyn med utlendingens helsetilstand». «Utlending som er syk eller påvirket av alkohol eller andre berusende midler, skal inspiseres hver halvtime, med mindre omstendighetene tilsier hyppigere tilsyn.» Inspeksjonenes tidspunkt og resultatet av disse skal journalføres. Bestemmelsens annet ledd overlater til den ansvarlige for internatet å ta «stilling til hva tilsynet ved den enkelte inspeksjon skal bestå i, vurdert ut fra hva som er nødvendig i hvert enkelt tilfelle». Ut over dette inneholder forskriftsforslaget ikke noen regulering av hyppigheten av inspeksjonene på internatet.

Forskriftsforslaget er i stor utstrekning utformet etter mønster av reglene i forskrift om bruk av politi-arrest 30. juni 2006 nr. 749 § 2-5, som trådte i kraft 1. juli 2006. Punktet om at det skal tas tilbørlig hensyn til utlendingens nattesøvn er imidlertid særegent for forslaget.

Selv om mange av de hensynene som begrunner hyppige inspeksjoner i politi-arrestene også kan gjøre seg gjeldende i forhold til utlendingsinternatet, som å hindre selvskading, føre tilsyn med de internertes helsetilstand osv., er det også noen viktige forskjeller. Jeg vil særlig fremheve at mange internerte tilbringer vesentlig lengre tid på internatet enn det som er tilfellet for innsatte i politi-arrest. Det vises til politi-arrestforskriften § 3-1 der det fastslås at overføring til fengsel skal skje innen to døgn etter pågripelsen med mindre dette av praktiske grunner ikke er mulig.

Jeg forstår det foreliggende forskriftsforslaget slik at det nå legges opp til en mer differensiert inspeksjonsrutine ved utlendingsinternatet og at dette fortsatt vil ivareta hensynet til nødvendig sikkerhet. Etter mitt syn bør PU på nytt vurdere om det, også for forskriften trer i kraft, er grunnlag for å innføre mer differensierte inspeksjonsrutiner.



## 9. Forslag til opprettelse av tilsynsråd

I henhold til forslaget til nytt åttende ledd i utlendingsloven § 37 d skal det opprettes et eksternt tilsynsråd som skal føre tilsyn med driften av internatet og behandlingen av utlendingene som oppholder seg der. Tilsynsrådet skal etableres etter samme modell som tilsynsrådene for fengslene, jf. forskriftsforslaget § 26.

Jeg har ved flere anledninger tatt opp spørsmålet om det burde etableres tilsynsråd for landets politiarrester, på samme måte som det i dag er tilsynsråd for fengslene, se blant annet omtale i årsmeldingene for 1997 s. 38 flg., 1999 s. 20 og 2001 s. 39. Fra sistnevnte årsmelding siteres:

«Det er viktig at de som er berøvet friheten i lukkede institusjoner, har en uavhengig instans de kan henvende seg til i fortrolighet. En slik ordning vil være et ledd i å styrke deres rettssikkerhet og vil også kunne bidra til å opprettholde folks tillit til offentlige myndigheter ved at de ser at den virksomhet som myndighetene driver, undergis en uavhengig kontroll. Ombudsmannsinstitusjonen vil ikke alene kunne fylle en slik funksjon. Det løpende tilsyn må utøves lokalt.»

De hensyn som taler for opprettelse av tilsynsråd for politiarresten gjør seg i minst like sterk grad gjeldende for utlendingsinternatet, hvor oppholdstiden for enkelte er lang. Det er derfor positivt at det nå legges opp til at et eksternt oppnevnt organ skal ha tilsyn med driften ved internatet.

## 10. Avsluttende merknader

Politiets utlendingsinternat på Trandum fremstår som en fengselslignende institusjon, men uten det regelverket som fengsler er underlagt. Fraværet av rettslig regulering ut over hjemmelsbestemmelsen i utlendingsloven § 37 d og interne retningslinjer/instruks, er slående og klart uheldig, først og fremst av hensyn til de internertes rettssikkerhet. Manglende regulering av driften sett i sammenheng med fraværet av eksternt tilsyn, gjør forholdet etter mitt syn spesielt uheldig. Dette gjelder ikke minst fordi mange av de internerte er i en vanskelig situasjon og kan ha en bakgrunn som krever ekstra årvåkenhet. Internatet har vært i drift i sin nåværende form siden 1. juli 2004 og det har også vært drift av et lukket internat på Trandum før denne tid. Et klart og gjennomarbeidet regelverk for virksomheten burde ha foreligget på et langt tidligere tidspunkt og før driften ble satt i gang. Det er beklagelig at det først nå er foreslått et formelt

regelverk for blant annet bruken av tvang og kontrolltiltak ved internatet.

Så vel bygningsmassen som selve driften av internatet er tilpasset det store flertall av utlendinger som har kort oppholdstid på internatet. Dette gjelder blant annet kostholdet og aktivitetstilbudet slik dette var under mitt besøk. Politiet hadde på det tidspunktet ikke satt i verk særlige tiltak overfor de som har lengre oppholdstid for å lette deres situasjon. Det er svært utilfredsstillende at driften og rutinene på denne måten ikke er tilpasset de reelle forhold. Selv om gjennomsnittlig oppholdstid er 3-4 dager, og de materielle forholdene kan vurderes som tilfredsstillende for internerte med korttidsopphold, er det samtidig en del utlendinger som oppholder seg på internatet i mange uker og måneder. Driften og rutinene ved internatet må ta høyde for denne gruppen av internerte, slik det også er forutsatt i lovforarbeidene.

Det er videre et tankekors at utlendingsinternatet ble opprettet etter blant annet kritikk fra CPT, og at oppholdet ved internatet forutsetningsvis skulle ha et «mykt preg». På enkelte måter er oppholdet ved internatet «mykere» enn et opphold i et fengsel, som var, og delvis er, alternativet for de som fengsles etter utlendingsloven. Jeg vil særlig fremheve den frie adgangen til fellesskap ved internatet og at det i utgangspunktet ikke foregår noen innelåsing om kvelden, med unntak av sikkerhetsavdelingen. Det er imidlertid andre sider ved oppholdet som jeg antar må oppleves som hardere enn opphold i fengsel. Dette gjelder blant annet kostholdet slik det var tidligere, aktivitetstilbudet, inspeksjonsrutinene og deling av soverom. I ordinære fengsler får de innsatte som hovedregel enerom, mens det på utlendingsinternatet opereres med flermannsrom.

Et særskilt spørsmål som jeg er kjent med at blant annet NOAS, Redd Barna og Barneombudet har tatt opp i forbindelse med forslagene til lov- og forskriftendringer, er internering av mindreårige. Det er blant annet vist til de begrensninger som følger av FNs barnekonvensjon 20. november 1989 og til UNHCRs retningslinjer for internering av asylsøkere. Denne siden ved utlendingsinternatet har ikke vært en del av mine undersøkelser, og jeg har derfor ikke foranledning til å drøfte spørsmål knyttet til mindreårige nærmere. Jeg forutsetter imidlertid at departementet vil vurdere nøye de innspillene som er gitt på dette viktige området.

Det er positivt at det nå er foreslått et detaljert regelverk med hjemmel i lov. For øvrig viser jeg til det jeg har uttalt under de enkelte punkter ovenfor.