



**Sivilombudsmannens forebyggingsenhet
mot tortur og umenneskelig behandling
ved frihetsberøvelse**

Postboks 3 Sentrum
0101 OSLO

**NATIONAL POLICE IMMIGRATION SERVICE
- NORWAY**

Deres referanse:
2015/295

Vår referanse:
201500565-11

Sted, Dato
Oslo, 30.04.2016

**OPPFØLGING AV BESØKSRAPPORT FRA SIVILOMBUDSMANNEN -
FOREBYGGINGSENHETENS BESØK PÅ POLITIETS UTLENDINGSINTERNAT
19.-21. MAI 2015.**

Politiets utlendingsenhet (PU) viser til oversendelsesbrev og besøksrapport av 8. desember 2015 fra Sivilombudsmannens forebyggingsenhet mot tortur og umenneskelig behandling ved frihetsberøvelse. I brevet bes PU orientere Sivilombudsmannen om oppfølgingen av besøksrapportens anbefalinger innen 1. april 2016. På bakgrunn av møtet med forebyggingsenheten 8. mars i år og enhetens erfaringer etter besøk på utlendingsinternatene i Sverige og Danmark, besluttet PU å foreta studiereiser til de sammen institusjonene 17.-18. mars. Svarfristen ble i samråd med forebyggingsenheten utvidet til 1. mai.

PU har gjennomgått anbefalingene fra Sivilombudsmannens forebyggingsenhet og er godt i gang med å legge til rette for de anbefalte endringene. På flere områder er rådene tatt til følge. Et gjennomgående tema i besøksrapporten er forebyggingsenhetens inntrykk av at Politiets utlendingsinternats fokus på sikkerhet går på bekostning av hensynet til den enkeltes integritet, blant annet på grunn av praksisen med rutinemessige kroppsvitasjoner. Forebyggingsenheten har reist spørsmål om det samlede kontrollregimet kan gi motsatt effekt, og føre til økt uro og uønskede hendelser i stedet for trygghet. Temaet har stått sentralt også ved tidligere besøk fra Sivilombudsmannen, og PU har i svar til ombudsmannen redegjort for hvorfor sikkerhetstiltakene på internatet er nødvendig. PU bemerker at det etter tilsynsbesøkene i 2008 og 2012 har skjedd en utvikling i retning av en mer nyansert tilnærming til kontrolltiltak og individuell risikovurdering av den enkelte utlending.¹

På bakgrunn av forebyggingsenhetens anbefalinger har PU sett nærmere på hvordan ansattes og innsattes sikkerhet kan kombineres på en måte som gjør oppholdet for den enkelte på utlendingsinternatet så lite belastende som mulig, innenfor rammene frihetsberøvelsen setter. Det er en pågående prosess som reiser en del prinsipielle og praktiske spørsmål, og vi har derfor funnet det riktig å gi en grundig redegjørelse for våre betraktninger knyttet til sikkerheten og kontrolltiltakene på utlendingsinternatet, se punkt 2 om vitasjonsrutiner.

¹ Blant annet i forhold til kroppsvitasjon av innsatte etter advokatbesøk, og skjerpede krav til kroppsvitasjon av mindreårige under 18 år.

For oversiktens skyld besvares forebyggingsenhetens anbefalinger tematisk, i samme rekkefølge som de fremgår av besøksrapporten. Rapporten inneholder også påpekninger utover selve anbefalingene, og disse kommenteres fortløpende.

I samarbeid med utlendingsinternatet har juridisk avdeling revidert Hovedinstruksen for Politiets utlendingsinternat. Flere av forebyggingsenhetens anbefalinger er innarbeidet i revisjonsforslaget. Med forbehold om at endringene godkjennes, og for å gi et bilde av hvordan PU følger opp anbefalingene, henvises det til den reviderte instruksen der det er av relevans.

1. Restriksjoner på sikkerhetsavdelingen.

Adgang til helt eller delvis utelukkelse fra fellesskap, plassering i særlig sikret avdeling og sikkerhetscelle, er regulert i utlendingsloven § 107 femte ledd bokstav b og c og utlendingsinternatforskriften § 10. Nevnte restriksjoner skal kun forekomme når det er "*strengt nødvendig*" for å opprettholde ro, orden eller sikkerhet, eller sikre iverksetting etter § 90, og det foreligger ett eller flere grunnlag som nevnt i utlendingsinternatforskriften § 10.

Etter ferdigstillingen av modulbygningene i 2012 og 2013 har bruken av sikkerhetsavdelingen gått ned. I 2015 ble det til sammen fattet 355 vedtak, fordelt på 226 innsatte. Fordelingen i forhold til restriksjonstiltak var 18 vedtak om delvis utelukkelse fra fellesskap (trinn 1), 264 vedtak om helt utelukkelse (trinn 2) og 50 vedtak om plassering i sikkerhetscelle (trinn 3). Hittil i 2016 er det fattet 69 vedtak, fordelt på 11 trinn 1- vedtak, 52 trinn 2-vedtak og 6 trinn 3-vedtak.

I forbindelse med utvidelsen av utlendingsinternatet bygges en ny sikkerhetsavdeling med åtte såkalte forsterkede celler. De vil ha samme standard som cellene i de ordinære avdelingene, dvs. møblert, og med tv og bad. Belysning styres av den innsatte selv og alle cellene har vindu. Tre celler utformes som sikkerhetsceller og er innredet som glattceller. Ingen av cellene på sikkerhetsavdelingen vil ha kameraovervåkning. Avdelingen skal etter planen stå klar i løpet av høsten 2016.

1.1. Anbefaling: Personer plassert på sikkerhetscelle bør som hovedregel sikres minimum en times opphold i friluft.

Retten til opphold i friluft er forankret i utlendingsloven § 107 tredje ledd, jf. utlendingsinternatforskriften § 4 første ledd bokstav d. Begrensninger i retten til friluft er kun tillatt når det er "*nødvendig for å opprettholde ro, orden eller sikkerhet, eller for å sikre iverksetting etter § 90*", jf. utlendingsloven § 107 fjerde ledd bokstav d, jf. utlendingsinternatforskriften § 7. Bestemmelsene er videreført i PUs interne regelverk for utlendingsinternatet, både i Hovedinstruks for Politiets utlendingsinternat av 15. november 2012² og i interne retningslinjer (IR) nr. 2.3 av 23. september 2014 om opphold på sikkerhetsavdelingen.

² Det følger av Hovedinstruksen punkt 15 at "[a]lle innsatte skal få tilbud om minimum en times daglig opphold i friluft." Videre heter det at "[d]et skal legges til rette for utvidet lufting hvis den innsatte har særskilte medisinske behov for det. Avdelingsdirektøren for Transittavdelingen eller den han bemyndiger beslutter om det skal gis utvidet lufting." Hovedregelen er videreført i forslaget til revidert Hovedinstruks, men unntaket er noe videre formulert: "Det skal legges til rette for utvidet lufting dersom det foreligger særlige grunner."

PUs praksis er i tråd med nevnte regelverk. Alle innsatte gis daglig tilbud om opphold i friluft, uavhengig av om de er underlagt restriksjoner og plassert på sikkerhetsavdelingen. Under Forebyggingsenhetens besøk 19.-21. mai 2015 ble det pekt på et oppslag inne på sikkerhetsavdelingen om at innsatte på sikkerhetscellene normalt ikke skulle tilbys opphold i friluft. Oppslaget var datert 23. mars 2015, dvs. etter opptøyene på internatet³. Forslaget var ikke behandlet av internatets ledelse og ble heller aldri fulgt.

Politiets utlendingsinternat forventes å kjenne til gjeldende regelverk, og det vises til at det gis grundig opplæring av ansatte på internatet. Oppslaget skyldes en glipp og ble fjernet etter forebyggingsenhetens besøk. Hendelsen er gjennomgått med utlendingsinternatet og teamleder av sikkerhetsavdelingen med sikte på å forebygge at lignende skjer igjen.

Inngrep i retten til opphold i friluft gjøres svært sjeldent og kun etter en konkret helhetsvurdering. Praktisk eksempel er der det foreligger medisinske grunner til at det ikke er forsvarlig at vedkommende er ute i friluft, f.eks. pga. sykdom. I april 2014 ble en innsatt plassert på sikkerhetsavdelingen, hvorav ett døgn ble tilbrakt på sikkerhetscelle, på grunn av sultestreik og fare for selvskadning/selvdrap. På det alvorligste var han kun delvis ved bevissthet, og lufting var ikke mulig å gjennomføre. Han ble konstant tilsett av ansatte og hyppig tilsett av lege, samt fremstilt flere ganger for AHUS og ved ett tilfelle tvangsinnlagt.

PU understreker at tilbud om opphold i friluft ikke er ensbetydende med at innsatte faktisk benytter seg av det, eller selv bidrar til at lufting lar seg gjennomføre. Som eksempel vises til innsatte som nekter å ha på seg klær og som etter eget ønske er naken inne på cellen. Det til tross for gjentatte oppfordringer om å kle på seg. Selv om den innsatte tilbys daglig friluftsopphold, er det på grunn av vedkommendes atferd uforsvarlig å gjennomføre.

I forbindelse med utbyggingen av ny sikkerhetsavdeling nevnes at det er planlagt tre luftestråler/-soner tilknyttet sikkerhetscellene.

1.2. Anbefalinger: Vedtak om bruk av restriksjoner bør inneholde en konkret beskrivelse av hendelsen som ga grunnlaget for vedtaket, og hvorfor mindre inngripende tiltak ikke er tilstrekkelig for å opprettholde ro, orden og sikkerhet. Vedtak om opprettholdelse av utelukkelsen fra fellesskapet bør alltid inneholde en konkret begrunnelse for hvorfor inngrepet fortsatt er strengt nødvendig.

Utlendingsinternatet fatter vedtak i alle tilfeller hvor en innsatt overføres til sikkerhetsavdelingen, og vedtakene er i stor grad standardiserte for å sikre en enhetlig utforming og praksis. Vedtakene fattes av teamleder eller operativ vaktleder.

På bakgrunn av anbefalingene har PU endret vedtaksmalene for å fremheve kravet til konkretisering av de faktiske forholdene som utløste restriksjonstiltaket og begrunnelsen. Videre må beslutningstakeren ta uttrykkelig stilling til om mindre inngripende tiltak er forsøkt.

Forebyggingsenheten har påpekt at ett av grunnlagene for plassering på sikkerhetscelle er "*å hindre at utlendingen påvirker miljøet på internatet på en særlig negativ måte*". Det til tross for at det ikke er et lovlig vilkår for plassering på sikkerhetscelle, kun for utelukkelse fra fellesskapet. PU bemerker at vedtaksmalene viste til de grunnlag som uttømmende fremgår av utlendingsinternatforskriften § 10, uten nærmere presisering av hvilke restriksjonstiltak det

³ Opptøyene fant sted 15. mars 2015.

enkelte grunnlag hjemlet. Det etterlot unødig tvil og var lett å misforstå for den som skulle fylle ut vedtaket, og vedtaksmalen er nå endret.

PU viser til forebyggingsenhetens positive tilbakemelding etter å ha fått den nye vedtaksmalen til gjennomsyn. Den er nå implementert og gjennomgått med teamleder for sikkerhetsavdelingen, de operative vaktlederne og deres stedfortredere. I tillegg er det laget en praktisk veileder. Det gjenstår å få vedtakene oversatt til de språkene som er hyppigst representert på internatet, og inntil videre bestilles tolk når det er nødvendig.

2. Visitasjonsrutiner.

2.1. Det rettslige utgangspunktet og formålet

Det følger av utlendingsloven § 107 fjerde ledd bokstav a og femte ledd, jf. utlendingsinternatforskriften § 8 første ledd bokstav a, jf. annet ledd, at politiet kan undersøke utlendingens person når det er nødvendig for å:

- (1) "opprettholde ro, orden eller sikkerhet, eller*
- (2) det er grunn til å tro at vedkommende skjuler eller tilbakeholder opplysninger om sin eller en annens identitet eller*
- (3) opplysninger om sitt eller en annens nåværende eller tidligere oppholdssted, eller*
- (4) for å sikre iverksetting etter utlendingsloven § 90"*

Undersøkelse etter utlendingsloven omfatter både ytre visitering og mer inngripende former som kroppsvisitasjon.

Formålet med undersøkelsen er todelt, idet visitasjonen enten er begrunnet i hensynet til ro, orden og sikkerhet, eller av hensyn til bevissikring (i vid forstand) for å klarlegge den innsattes eller en annen utlendingens identitet, med sikte på effektivisering av et vedtak som pålegger utlendingen å forlate riket. Undersøkelse for å avdekke (tidligere) oppholdssted må ses i sammenheng med adgangen til å undersøke utlendingens bopel etter utlendingsloven § 103, og etter § 104 adgangen til å ta beslag i dokumenter eller materiale som kan bidra til å klarlegge utlendingens identitet, og dermed sikre iverksetting av et lovlig fattet vedtak.

Gitt at loven oppstiller ulike formål for å gjøre inngrep i utlendingens private sfære, blir det etter vårt syn for snevert å drøfte spørsmålet om visitasjon utelukkende som et kontrolltiltak i sikkerhetsøyemed. En viktig side ved lovanvendelsen og forholdsmessighetsvurderingen ville ellers blitt oversett. I ytterste konsekvens vil en innskrenkende anvendelse av bestemmelsen føre til undergraving av formålet med frihetsberøvelse etter utlendingsloven § 106, og dermed PUs mandat og samfunnsoppdrag.

For øvrig gjør de samme formålene seg gjeldende ved romvisitasjon og innsattes tilgang til mobiltelefon og e-post, idet vilkårene for å begrense innsattes rettigheter er de samme som for personundersøkelse.

2.2. Forholdsmessighetsvurderingen

Ettersom loven angir alternative formål som legitime for å foreta kroppsvisitasjon, vil utfallet av forholdsmessighetsvurderingen og begrunnelsen for undersøkelsen variere. Det er på det rene at formålet ikke heller ethvert virkemiddel, og politiet må foreta en avveining mellom formålet med undersøkelsen og undersøkelsens inngripende karakter, herunder hensynet til utlendingens integritet.

Sivilombudsmannen har i tidligere uttalelse⁴ skrevet at *“for at [kroppsvisitasjon] ikke skal anses som “uforholdsmessig”, må formålet derfor være å avverge alvorlige hendelser. Det skal for eksempel mer til for å anse en kroppsvisitasjon som forholdsmessig dersom formålet er å avdekke smugling av penger, enn dersom formålet er å avdekke stikkvåpen.”*

PU deler ombudsmannens generelle rettslige tilnærming til forholdsmessigheten av bruk av inngripende visitasjonsmetoder. Lovgiver har imidlertid ikke begrenset kroppsvisitasjon til "alvorlige hendelser", og PU mener dette understøttes av lovens ordlyd som sidestiller ulikeartede formål, som i et sikkerhetsmessig perspektiv må sies å være av svært varierende alvorlighetsgrad.

Proporsjonaliteten mellom kontrolltiltaket og formålet settes ytterligere på prøve når terskelen for når politiet kan undersøke utlendingens person, for f.eks. å avdekke korrekt identitet, må sies å være lav. I Ot. Prp. nr. 28 (2006-2007) side 23 heter det:

“Tiltakene i bokstav a til c kan også iverksettes overfor en utlending når det er grunn til å tro at denne skjuler eller tilbakeholder opplysninger om sin eller en annen utlendings identitet eller oppholdssted. Uttrykket «når det er grunn til å tro» innebærer ikke at det kreves at utlendingen nekter å oppgi sin identitet eller at det må foreligge skjellig grunn til mistanke om at han oppgir uriktig identitet, jf. § 37 sjette ledd. Terskelen for undersøkelser er således lavere enn i § 37 sjette ledd. Bestemmelsen må ses i sammenheng med at utlendingen ofte er plassert på internatet nettopp fordi vedkommende ikke vil avsløre sin identitet. Det er da politiets oppgave å gjennomføre de tiltak som sikrer at korrekt identitet blir avdekket, slik at iverksetting av vedtak om utreise kan skje så snart som mulig. I så måte er den foreslåtte bestemmelsen et viktig virkemiddel. Bestemmelsen må også ses i sammenheng med andre bestemmelser i utlendingsloven som gir utlendingen plikt til på ulike måter å bidra til at korrekt identitet blir avdekket og tilrettelegge grunnlaget for og gjennomføre frivillig utreise fra riket.”

I vurderingen av om det er uforholdsmessig å kroppsvisitere innsatte for å avdekke identitetsopplysninger, mener PU det er relevant å veie visitasjonens inngripende karakter opp mot selve formålet med frihetsberøvelsen, som nærmest alltid er å få utlendingens identitet verifisert for å få utstedt reisedokument og iverksette uttransportering.

For øvrig vises det til PUs tidligere vurdering i svarbrev til Sivilombudsmannen 19. januar 2015.

⁴ Sivilombudsmannens uttalelse i brev til PU av 13. august 2014

2.3. Anbefaling: Visitasjon med full avkledning bør kun gjennomføres etter en konkret individuell risikovurdering.

Det er ikke vanskelig å være enig i det prinsipielle utgangspunktet i anbefalingen, men PU mener det ikke kan være hovedregelen i alle tilfeller. Det vises til at det både er grunnlag for og nødvendig å gjennomføre rutinemessige visitasjoner i visse tilfeller, slik som nevnt i Ot. Prp. nr. 28 (2006-2007) på side 22:

"Mer rutinemessige kontroller må likevel kunne utføres overfor personer med uklar identitet, med sikte på å avklare identiteten. En del tiltak kan det også være naturlig å iverksette når utlendingen ankommer, for eksempel undersøkelse av person og eiendeler. Forhåndskunnskapen om hver person er ofte begrenset, og en rutinemessig ankomstkontroll er da naturlig. Undersøkelse av den samme utlendingens person etter ankomst forutsetter imidlertid et mer begrunnet behov."

Fellesnevneren for de aller fleste som sitter i fengslig forvaring på utlendingsinternatet er at de har uavklart identitet og/eller identiteten må verifiseres gjennom hjemlandets myndigheter for å få utstedt nødvendig reisedokument. Det er de færreste som selv fremlegger identitetsavklarende dokumenter, og det ligger gjerne i sakens natur at motivasjonen for å bidra til avklaring er lav. Mange av de som holdes i fengslig forvaring har oversittet utreiseferien og ikke vist vilje til å forlate Norge frivillig, slik de etter utlendingsloven § 90 femte ledd plikter. Funn av identitetspapirer kan være helt avgjørende for en rask verifisering av utlendingens identitet og rask effektivering av vedtaket, som igjen fører til kortere fengslingsopphold. PUs erfaring er at dette i seg selv kan være en sterk motivasjon for at enkelte velger å tilbakeholde og aktivt skjule identitetsopplysninger for å trenere forberedelsene til en tvangsretur.

PU understreker at mange av de pågrepne har vært meldt forsvunnet fra kjent adresse i forkant av pågripelsen, og enkelte har i mellomtiden reist videre til andre land både i og utenfor Schengen. Selv om kun 10 % av asylsøkerne fremviser reisedokument ved søknad om asyl, er politiets erfaring at flere har eller skaffer seg reisedokument i ettertid. Utlendingens reisevirksomhet og opplysninger som fremkommer i forbindelse med pågripelsen, eller i andre sammenhenger, underbygger dette. Politiet har verken kapasitet eller verktøy til å holde oversikt over hvem eller når reisedokument anskaffes. Personundersøkelse ved innsettelse på internatet blir dermed et viktig virkemiddel for å avdekke eventuelle skjulte dokumenter.

2.3.1. Praksis i kriminalomsorgen og politiarrestene.

I forbindelse med revideringen av Hovedinstruksen er det i noe grad sett hen til visitasjonspraksis ved institusjoner det er naturlig å sammenligne internatet med, som f.eks. Kriminalomsorgen. I den sammenheng vises det til Politidirektoratets uttalelse i brev av 13. november 2012 om relevansen av å se hen til kriminalomsorgens visitasjonspraksis i forbindelse med advokatbesøk⁵.

⁵ Saken gjaldt en konkret klage fra en innsatt som etter å ha nektet å la seg kroppsvisitere etter fremstilling i retten, ble plassert på sikkerhetsavdeling. Politidirektoratet opphevet PUs vedtak, men bemerket følgende: "Direktoratet har merket seg at PU har varslet at man vil vurdere praksisen med undersøkelse etter framstilling hos prosessfullmektig. Direktoratet mener at det her kan være hensiktsmessig å legge seg på samme linje som hos kriminalomsorgen."

Etter Kriminalomsorgens retningslinjer til lov om gjennomføring av straff mv. og tilhørende forskrift side 85 "skal undersøkelse av innsattes person som hovedregel foretas ved ankomst og før og etter utganger". Undersøkelse kan kun unnlates dersom "sikkerhetsmessige grunner åpenbart ikke taler mot det". Dette gjelder uavhengig av om den innsatte sitter i et fengsel med høyt eller lavere sikkerhetsnivå.

PU gjør oppmerksom på at det ikke er uvanlig at utlendinger pågrepet etter utlendingsloven § 106 settes midlertidig i politiarresten i påvente av transport eller ledig plass på utlendingsinternatet. Vårt nasjonale ansvar fører til at utlendingene kan være plassert i arrester rundt omkring i landet, og PU har ingen oversikt over i hvilken grad det gjennomføres kroppsvisitasjon ved innsettelse. Arrestanter har normalt begrenset tilgang til fellesskap med andre i arresten, og det kan ha betydning for hvor nødvendig det er med inngripende kontrolltiltak. Derimot stiller dette seg annerledes på utlendingsinternatet hvor den pågrepte normalt slippes ut i fellesskapet rett etter innsettelsen.

Forebyggingsenheten har i besøksrapporten fremhevet at fengsling i medhold av utlendingsloven ikke er straff, og at det bør utvises forsiktighet med å importere sikkerhetsrutiner ment for andre grupper frihetsberøvede. Problemet med denne tilnærmingen er at sikkerhetstiltak gjøres til en del av straffereaksjonen og de begrensninger som naturlig følger av soningen. PU mener derimot at grunnlaget for frihetsberøvelsen er ett av flere relevante momenter i risikovurderingen, men at dette alene ikke kan være styrende for valg av sikkerhetstiltak. Faren vil være at andre relevante risikofaktorer overses. Det sentrale vurderingstema må være forhold knyttet til selve utlendingen og den situasjonen han/hun nå befinner seg i, og hvilken risiko *det* representerer for sikkerheten på internatet og faren for bevisforspillelse.

For øvrig nevnes at utlendingsloven § 107 hjemler restriksjoner og bruk av maktmidler som langt på vei korresponderer med det som gjelder i kriminalomsorgen, f.eks. utelukkelse fra fellesskap og bruk av sikkerhetscelle, mv. Her har lovgiver ikke trukket et skille mellom grunnlagene for frihetsberøvelse. Samme gjelder telefonkontroll, hvor det i forarbeidene, Ot. prp. nr. 28 (2006-2007) på side 33, heter: "Telefonkontroll er det også hensiktsmessig å kunne gjennomføre som i fengslene for øvrig, det vil i praksis si med avlytting (fra biapparat om nødvendig)".

I likhet med Sverige og Danmark er våre erfaringer at den tyngste belastningen for innsatte på utlendingsinternatet, er usikkerheten knyttet til en nært forestående utreisedato. For mange innvirker dette på humøret og sinnsstemningen, hvilket kan bidra til endringer i den innsattes atferd. Dette gjelder på ingen måte samtlige innsatte, men det bør heller ikke undervurderes hvilken betydning utlendingenes situasjon kan ha for sikkerheten på internatet.

Videre vises det til departementets merknader i Ot. Prp. nr. 28 (2006-2007) punkt 4.3.3:

"Plassering av personer i et lukket internat vil i seg selv føre til at man står overfor utfordringer for å opprettholde ro, orden og sikkerhet i internatet, både av hensyn til utlendinger og ansatte. I tillegg er utlendinger som plasseres i utlendingsinternatet i mange tilfeller i en svært presset situasjon. De som ikke har tillatelse til å oppholde seg i Norge og de som oppgir uriktig identitet kan føle frykt eller fortvilelse over situasjonen. Dette kan gi seg utslag i en atferd som kan utgjøre en risiko overfor vedkommende selv og andre ved internatet. Til dette kommer at politiet og utlendingsmyndighetene prioriterer identifisering og uttransportering av utlendinger

som har begått straffbare handlinger i Norge. Dette kan gi en sammensetning på internatet som medfører ytterligere utfordringer med hensyn til å ivareta ro, orden eller sikkerhet."

Det er ikke uvanlig at utlendinger overføres direkte fra soning til utlendingsinternatet etter å ha blitt pågrepet i forbindelse med løslatelse fra fengselet. I motsetning til fengslene har ikke internatet samme aktivitets- og utdanningstilbud, mulighet til å opparbeide dagpenger, eller andre oppbyggende tiltak som tar sikte på å rehabilitere den innsatte tilbake til det norske samfunnet. Politiet har heller ingen generell adgang til å overføre risikoinnsatte til ordinært fengsel, slik utlendingsinternat i både Sverige og Danmark har anledning til.

Utlendingsinternatet har vurdert om utlendinger som har begått straffbare handlinger bør sitte atskilt fra øvrige innsatte, men PU har kommet til at det er lite hensiktsmessig. For det første er det vanskelig å planlegge innsettelse lenge i forveien, idet pågripelser ofte er hendelsesstyrt. For det andre er utlendingenes opphold på internatet som regel kortvarig, og utskiftningsfrekvensen av innsatte er høyere enn i fengslene. Reservering av plasser for straffedømte i en egen avdeling vil være dårlig ressursutnyttelse. Det er heller ingen selvfølge at det ut fra sikkerhetsmessige hensyn er fornuftig å gruppere utlendinger med kriminell bakgrunn på samme avdeling. I verste fall kan det føre til at risikoen forhøyes ved at de lettere gjensidig motiverer hverandre til f.eks. å gjøre opprør. Nye impulser og påvirkning fra andre "ikke-kriminelle" innsatte kan her være både positivt og forebyggende. Særlig i et dynamisk sikkerhetsperspektiv er samvær med andre innsatte som har mer konvensjonelle normer viktig.

PU mener det ikke kan være tvil om at sammensetningen av innsatte med og uten kriminell bakgrunn er en særlig risikofaktor. Kriminelle utlendinger er en prioritert målgruppe for PU, og i 2015 utgjorde disse 32,8 % av uttransporterte utlendinger.

Per i dag er det plass til 144 innsatte på utlendingsinternatet, og i løpet av året åpnes ytterligere 90 plasser. For å ivareta både de innsattes og ansattes trygghet er det avgjørende at PU har et realistisk bilde av hvilke sikkerhetsutfordringer vi kan stå overfor. På dette området har ikke politiet råd til å feile.

For øvrig vises til PUs tidligere redegjørelse til Sivilombudsmannen i brev av 22. mars 2013, hvor forhold som er særegent for utlendingsinternatet trekkes frem.

2.3.2. Erfaringer fra besøk på utlendingsinternatene i Sverige og Danmark.

Den 17.-18. mars i år gjennomførte PU en studietur til Sveriges største utlendingsinternat – Märsta utlenningsforvår i nærheten av Arlanda flyplass, og Udlændingscenter Ellebæk nord for København.

I Sverige drives utlenningsforvåret av Migrationsverket og har en kapasitet på 257 ordinære plasser og 76 beredskaps plasser. I 2015 hadde 3900 utlendinger hatt opphold på forvåret. Sett utenfra så utlenningsforvåret ut som en vanlig kontorbygning. Først når man gikk rundt bygget så man synlige gjerder, men ingen perimetersikring. De ansatte er sivile og har ikke politimyndighet.

I Danmark er Udlændingscenteret underlagt Kriminalforsorgen og har 118 plasser, med mulighet for 18 "buffer" plasser. PU har ikke tall på antall innsatte i 2015, men i 2014 var antallet 1648. Senteret er en gammel kaserne, og bygninger og perimetersikring ga et

fengselslignende preg. De ansatte er fengselsbetjenter og tjenestegjør etter tur ved Ellebæk og ved andre fengsler.

Felles for begge utlendingsinternatene var at standarden var relativt lav, og det var tydelig slitasje på bygninger og inne på cellene. Märsta holdt en noe høyere standard, men var likevel ikke på nivå med Politiets utlendingsinternat på Trandum. 2-4 innsatte måtte dele rom og felles bad på gangen.

Begge utlendingsinternatene hadde mulighet for å overføre risikoinnsatte til ordinære fengsler. Grunnlaget for overføring fra Märsta var at utlendingen hadde begått grove ordensforstyrrelser eller andre grove forbrytelser som truet sikkerheten på internatet. Det hendte også at politiet kjørte utlendingen direkte til fengselet, uten å være innom internatet⁶. Det ble anslått at det til enhver tid satt ca. 50-60 i Kriminalvården. I tillegg kunne innsatte forflyttes mellom de fem internatene i landet, for å bytte miljø og bryte opp uønskede grupperinger. I Danmark ble risikoinnsatte og kriminelle utlendinger holdt atskilt fra innsatte på Ellebæk, og kjørt til fengselet i København. Psykisk syke ble overført til psykiatrisk avdeling i samme fengsel. Ledelsen på Ellebæk opplyste at 9 av 10 innsatte på utlendingsinternatet var asylsøkere.

Kroppsvistasjon var ikke tillatt ved noen av internatene, verken ved innsettelse eller under oppholdet. Det ble kun foretatt en ytre visitasjon. I Sverige ble visitasjon kun gjennomført etter beslutning fra teamleder og dersom det forelå en konkret mistanke om f.eks. ulovlig innsmugling. Ved besøk hadde ansatte ved Märsta ikke lov til å avkreve legitimasjon fra den besøkende, og det kunne dermed være vanskelig å holde oversikt over hvem som kom og gikk, og hva de hadde med seg. Det var adgang til å gjennomføre romundersøkelser, men dette ble ifølge ledelsen sjeldent gjort.

I forkant av besøket på Märsta hadde Migrationsverket besøkt det finske utlendingsinternatet i Joutseno. Ifølge den svenske besøksrapporten datert 8. februar 2016, er kroppsvistasjon tillatt dersom utlendingen mistenkes for å ha gjenstander som er forbudt å inneha på internatet.

På Märsta ble innsmugling av narkotika, primært hasj, fremhevet som særlig utfordrende. Det var ikke uvanlig at det luktet hasj både utendørs og inne på avdelingene, og at innsatte fremstod som ruset. Innsmuglingen hadde økt de senere år, og internatledelsen fryktet at sterkere syntetiske stoffer ville bli forsøkt smuglet inn. Selv om internatet anmeldte forholdene ble 90 % henlagt av påtalemyndigheten. Ellebæk hadde også erfaringer med at narkotika ble tatt med inn, men ikke i samme omfang som Märsta. Det var vanligere å smugle inn f.eks. mobiltelefoner. Tall fra Ellebæk viser at det i 2015 ble truffet 60 avgjørelser om plassering i "strafcelle", hvorav 14 saker var begrunnet i innsmugling av mobiltelefoner e.l., mens kun 3 tilfeller gjaldt bruk av "alkohol, euforiserende stoffer eller andre stoffer".⁷

Antall rømninger var et problem ved begge internatene. I 2015 rømte 52 innsatte, fordelt på 16 tilfeller, fra Märsta utlenningsforvår. Antallet var lik tidligere år. Enkelte av rømningene skyldtes at innsatte smuglet inn verktøy eller gjenstander som kunne benyttes til å åpne

⁶ Utlänningslagen av 29. september 2005, kap. 10, § 20: "Migrationsverket får besluta att en utlänning som hålls i förvar ska placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisrest, om 1. utlänningen av allmän domstol har utvisats på grund av brott, 2. utlänningen hålls avskild enligt 11 kap. 7 § och av säkerhetsskäl inte kan vistas i en sådan särskild lokal som avses i 11 kap. 2 § första stycket, eller 3. det annars finns synnerliga skäl."

⁷ Oversigt over antal ikendte strafcelleanbringelser, Kriminalforsorgen Ellebæk, for perioden 01.01.15-31.12.15.

vinduene innenfra, eller at de fikk hjelp utenfra. Ved et tilfelle hadde en innsatt på internatet i Gävle rømt ved hjelp av en skytevåpenlignende gjenstand. Vanligst var imidlertid rømning i forbindelse med transport og fremstillinger for ambassader, leger, etc. Ved Ellebæk ble det opplyst at institusjonen var den i Kriminalforsorgen som hadde flest rømninger hvert år.

De ansatte ved Märsta utlenningsforvår ga uttrykk for at de ønsket en sterkere perimetersikring og adgang til å visitere og se i vesker/bagasje, herunder bruk av metalldetektor for å avdekke eventuelle våpen eller andre farlige gjenstander. Blant annet hadde det blitt gjort funn av kniv på en utlending i sikkerhetskontrollen på flyplassen etter at han hadde blitt hentet fra Märsta og kjørt direkte til flyplassen.

Antall selvmord ved utlendingsinternatene var lave. Ellebæk hadde hatt et selvmord i 2015. Dette var en person som bodde alene på et tremannsrom. Ifølge både Märsta og Ellebæk ble de fleste selvmordsforsøk avverget ved at romkamerater varslet de ansatte. Begge rapporterte om flere tilfeller av selvskading – ca. 50 hendelser i året på Märsta og ca. 1-2 ganger i måneden på Ellebæk, men det varierte. Det vanligste var å rispe seg med barberblader, og skadene var av varierende alvorlighetsgrad. Ellebæk opplyste at skadene ofte ble påført rett før politiet skulle hente utlendingen for uttransport. Dette samsvarer med erfaringene fra utlendingsinternatet på Trandum.

Begge internatene hadde opplevd branner, og Ellebæk hadde et opprør i 2014.

For øvrig kan det nevnes at innsatte ikke var innelåst på cellene om natten og at de generelt kunne bevege seg friere inne på internatet enn det som er praksis på Trandum. De innsatte på Märsta fikk røyke døgnet rundt, mens røykerommet på Ellebæk var åpent mellom kl. 08-20. Generelt kunne den enkelte utlending i større grad råde over egen tid og egne eiendeler, og det fantes flere aktivitetstilbud. På Märsta trakk ledelsen fram at de styrte døgnet til de innsatte så lite som mulig, men erfaringen var at innsatte snudde døgnet rundt. De ansatte ønsket tiltak for å skape døgnrytme ved f.eks. innlåsing på rom om natten og aktiviteter på dagtid som f.eks. skole. Når det gjelder tilgang til helsetjenester, vises det til avsnitt 3.1.

Omfanget av selvskading og rømninger er gjennomgående større ved de to utlendingsinternatene i Sverige og Danmark, sammenlignet med utlendingsinternatet på Trandum. I perioden 2014-2015 var det til sammen 18 tilfeller av selvmordsforsøk og/eller selvskading, hvilket utgjorde under 0,5 % av innsatte i denne perioden. Skadene var av svært varierende alvorlighetsgrad. Av rømninger hadde internatet ett tilfelle i 2007. Innsmugling av narkotika regnes heller ikke som et stort problem på Trandum, selv om det er avdekket forsøk på innsmugling.

Om forskjellene mellom Norge på den ene siden og Sverige og Danmark på den andre kan tilskrives en preventiv effekt som følger av et strengt kontrollregime, er vanskelig å dokumentere, men kan etter vårt syn ikke utelukkes. For eksempel erfarte utlendingsinternatet en oppblomstring i uønskede funn kort tid etter at visitasjonsrutinene etter advokatbesøk ble endret. I ettertid er det også påvist overlevering av f.eks. snus og mat fra advokat til klient, som for øvrig er kjente virkemidler for klientsmøring og rekruttering. Poenget er ikke *hva* som overleveres, men *at* overlevering skjer til tross for at det ligger synlig informasjon på møterommene om at overlevering ikke er tillatt.

Videre er det verdt å merke seg at fengslig forvaring for å klarlegge utlendingens identitet ikke var vanlig verken på Märsta eller Ellebæk, selv om det er hjemmel for det i både svensk og

dansk utlendingslov⁸. Vårt inntrykk var at de fleste innsatte på Ellebæk hadde kjent identitet. Dette til forskjell fra hva som er tilfellet ved internatet på Trandum. Ingen av utlendingsinternatene virket spesielt opptatt av bevisforspillelsesfare og bevissikring, hvilket ikke er unaturlig sett hen til deres begrensede kontroll med hva utlendingene tar med inn.

Om og i hvilken utstrekning sikkerhetstiltakene har sammenheng med det forholdsvis lave antall tvangsreturer i Sverige og Danmark, er vanskelig å vurdere. PU registrerer at Sverige i 2014 uttransporterte 5755 og Danmark 2468 personer, til sammenligning med 7252 fra Norge. Vi har ikke klart å skaffe fullstendige tall fra Sverige for 2015, men på landsbasis med unntak av Stockholm regionen, var antall uttransporterte 4145. I Danmark var antallet 3636 og i Norge rekordhøye 7825.

2.3.3. Praksisendring ved utlendingsinternatet

Som nevnt innledningsvis er kroppsvisitasjon overfor mindreårige innsatte og etter advokatbesøk blitt betydelig moderert og nyansert de senere år. Forebyggingsenhetens rapport viser at det likevel er behov for å se nærmere på hvordan internatet best mulig kan kombinere sikkerhet for innsatte og ansatte, med minst mulig belastende kontrolltiltak. I avveiningen mellom internatets sikkerhet og belastningen for den enkelte, må det tas hensyn til at det som oppleves som integritetskrenkelse for en innsatt, kan være et viktig sikkerhetstiltak for en annen.

Hvilket sikkerhetsnivå utlendingsinternatet legger seg på, gjenspeiler også hvilken risiko PU aksepterer. Med henvisning til situasjonen ved utlendingsinternatene i Sverige og Danmark, mener PU det ikke vil være forsvarlig å fravike rutinemessig kroppsvisitasjon ved førstegangs innsettelse på internatet. Dette må ses i lys av sammensetningen av innsatte på Trandum, som er mer kompleks enn i fengslene. Til forskjell fra ordinære fengsler er det hjemmel til å plassere mindreårige på utlendingsinternatet, uavhengig av alder og om den mindreårige er i følge med foreldre.

For øyeblikket er situasjonen at internatet ikke skiller risikoinnsatte eller innsatte med f.eks. tung kriminell bakgrunn fra de andre ved å omplassere disse hos kriminalomsorgen. Det vises til at hovedregelen etter utlendingsloven § 107 er at utlendingen skal anbringes utlendingsinternat eller annet særskilt tilrettelagt innkvarteringssted. Plassering i ordinært fengsel bør ifølge forarbeidene⁹ *"søkes unngått for at utlendingen ikke skal måtte oppholde seg sammen med kriminelle"*. Bestemmelsen åpner for plassering i fengsel der det antas at *"fengslingen blir langvarig"* eller *"dette anses best ut fra hensynet til ro, orden eller sikkerhet, det vil si hvor en utlending for eksempel er svært utagerende, og dermed til fare for seg selv eller andre"*. Dette har kun vært gjort i noen få tilfeller, blant annet etter opprøret i mars 2015. Erfaringsmessig er det sterkt press på plassene i Kriminalomsorgen, og normalt prioriteres straffedømte og varetektsfengslede.

PU mener etter dette at hensynet til sikkerhet gjør seg vel så gjeldende ved internatet som i kriminalomsorgen, om muligens i enda større grad. Gjennomtrekk av innsatte gjør at de ansatte ikke får tilstrekkelig tid til å bli kjent med den enkelte utlending til å kunne vurdere behovet for kontrolltiltak på individuelt grunnlag. Videre trekkes språkbarrierer frem som en av

⁸ Utlänningslagen av 29. september 2005, kap. 10, § 1 nr. 1, og Udlændingeloven av 25. juni 2016, § 36, fjerde ledd, nr. 2.

⁹ Ot.prp. nr. 75 (2006-2007) side 48.

de største utfordringene, både i forhold til kontakten med den enkelte innsatte og i forhold til å skaffe seg innsikt i samspeilet dem i mellom.

Forebyggingsenheten har i besøksrapporten vist til praksisen i Sverige hvor kroppsvisitasjon ikke er tillatt. Etter vår oppfatning blir det noe unaturlig å foreta en sammenligning med hva som gjelder for utlendingsinternatene i Sverige, all den tid det i norsk lovgivning er hjemmel for kroppsvisitasjon. Utlendingsloven § 107 fjerde ledd bokstav a favner som nevnt langt videre enn de rene ordensmessige og sikkerhetsmessige tilfellene, og er også av den grunn ikke sammenlignbar med den svenske praksisen.

I revidert Hovedinstruks for Politiets utlendingsinternat foreslås rutinemessig kroppsvisitasjon videreført, men med visse modifikasjoner, ved tre tilfeller:

- Førstegangs innsettelse på utlendingsinternatet.
- Etter besøk og utganger fra utlendingsinternatet, dersom det ikke har vært konstant og tilstedeværende tilsyn. I forbindelse med fremstillinger i retten, hvor politiet ikke har tilsyn med utlendingen ved ukontrollerte samtaler med prosessfullmektigen, foreslås at hovedregelen ikke gjennomføres med mindre det foreligger konkret mistanke om at møtet med advokaten har blitt misbrukt i strid med hensynet til ro, orden eller sikkerhet, som f.eks. ulovlig overlevering.
- I forbindelse med overføring til sikkerhetsavdelingen etter spesielle hendelser som tilsier at kroppsvisitasjon bør foretas, f.eks. ved hendelser som innbefatter vold, trusler om vold og selvskading.

I forslaget understrekes at dersom kroppsvisitasjon i et konkret enkelttilfelle åpenbart ikke fremstår som nødvendig av hensyn til ro, orden eller sikkerhet, og/eller kroppsvisitasjonen fremstår som uforholdsmessig, skal hovedregelen om undersøkelse fravikes etter nærmere ordre fra teamleder eller operativ vaktleder. Mindre inngripende kontrolltiltak vil i så fall bli vurdert.

I andre tilfeller enn de som er listet opp ovenfor, foreslås en presisering om at det alltid skal foretas en konkret vurdering om kroppsvisitasjon er nødvendig, eller om ytre visitasjon er et tilstrekkelig tiltak. Nødvendigheten skal blant annet vurderes opp mot andre gjennomførte og mulige sikkerhetstiltak.

En streng sikkerhetskontroll ved innsettelse vil kunne redusere behovet for kroppsvisitasjon under fengslingsoppholdet. Endringsforslaget til Hovedinstruksen følger et tilsvarende resonnement, idet det foreslås oppmykning av visitasjonsrutinene når den innsatte er klarert gjennom den innledende kroppsvisitasjonen.

For eksempel foreslås lemping av kontrollregimet ved innsattes besøk av *andre* enn advokaten, som f.eks. familie og venner. I forslaget åpnes det for at tilsyn kan gjøres sporadisk eller at besøket kan gjennomføres ukontrollert. Det skal i vurderingen ses hen til det totale sikkerhetsregimet og om sikkerheten blir tilstrekkelig ivaretatt på andre måter. Videre skal det særlig legges til rette for ukontrollerte besøk der utlendingen er en langtidsinnsatt, og hvor internatets kjennskap til utlendingen og/eller besøkende tilsier at tilsyn ikke er nødvendig. Kroppsvisitasjon etter besøk vil bero på graden av kontroll under besøket, hvilke forhold og vurderinger som ble lagt til grunn ved avgjørelsen om besøket skulle gjennomføres (u)kontrollert, sammenholdt med hvordan besøket faktisk forløp.

Endring i kontrollrutinene ved besøk krever bygningsmessige endringer og praktisk tilrettelegging, idet det forutsetter at en ansatt kan følge med gjennom et vindu e.l. Utlendingsinternatet planlegger også 1-2 besøksrom for ukontrollerte besøk, men dette lar seg ikke dekke med dagens budsjett og vil derfor ta noe tid å få på plass.

2.4. Anbefaling: I tilfeller der full avkledning anses nødvendig, bør inngrepet gjennomføres trinnvis, ved at den internerte får tilbake klær til overkroppen før plagg nedentil fjernes.

I de tilfellene full avkledning er nødvendig er tiltaket begrunnet i sikkerhetshensyn eller fare for bevisforspillelse. På dette punktet er det vanskelig å følge forebyggingsenheten, idet en delvis avkledning gjør det fullt mulig å flytte mindre gjenstander, som f.eks. barberblad fra et plagg til et annet. Undersøkelsen vil ha liten eller ingen effekt som forebyggende sikkerhetstiltak, og er trolig grunnen til at full avkledning er fremgangsmåten ved kroppsvisitasjon i Kriminalomsorgen.

Hva gjelder bruk av speil i forbindelse med kroppsvisitasjon vises det til at dette i enkelte tilfeller har vært viktig for å forebygge innsmugling av narkotika. I forbindelse med innsettelse den 19. juni 2015 ble det gjennom denne fremgangsmåten avdekket oppbevaring av hasj. Utlendingsinternatet har planer om å pusse opp visitasjonsrommet og i den forbindelse fjerne speilet og bøylene. Den innsatte vil imidlertid fortsatt måtte sette seg på huk, slik at eventuelle gjenstander festet til underlivet kan avdekkes. Endring av praksis er inntatt i den reviderte Hovedinstruksen.

Kroppsvisitasjon skal for øvrig alltid gjennomføres så skånsomt som mulig og med nødvendig hensyn og respekt for den som blir gjort gjenstand for undersøkelsen. Dette følger av gjeldende Hovedinstruks punkt 7.3.3. Før visitasjonen gjennomføres skal det gis informasjon om formålet med undersøkelsen. På visitasjonsrommet er det satt opp informasjonsplakater på de hyppigst benyttede språkene.

2.5. Romundersøkelser.

Det følger av utlendingsloven § 107 fjerde ledd bokstav a at politiet kan undersøke utlendingens rom i den grad det er nødvendig for å opprettholde ro, orden eller sikkerhet, eller sikre iverksetting etter § 90. Tiltaket kan også iverksettes overfor en utlending når det er grunn til å tro at vedkommende skjuler eller tilbakeholder opplysninger om sin eller en annen utlendings identitet eller oppholdssted.

I besøksrapporten vises det til at mange innsatte opplevde usikkerhet ved at det ble gjennomført jevnlig ransakinger av cellene for å avdekke farlige gjenstander. Ransakingene ble gjennomført som stikkprøvekontroller, uten konkret mistanke. Til dette bemerkes at det i perioder har vært gjennomført hyppige kontroller i forbindelse med oppblomstring av funn, mistenkelig atferd blant innsatte eller uro på internatet.

Utlendingsinternatets erfaring med branntilløp og funn av bl.a. tobakk og lighter i forbindelse med romundersøkelse, begrunner etter vårt syn behovet for jevnlig undersøkelse ut fra sikkerhetsmessige hensyn. Det vises til funn gjort den 14. juni 2015, hvor ovennevnte gjenstander ble funnet gjemt i calling anlegget inne på en celle. Det ble samtidig funnet en telefon tilhørende internatet.

PU finner grunn til å nevne at internatet har avdekket forsøk på innsugling av snus, mat eller andre "goder" i forbindelse med besøk fra innsattes advokat. Ifølge gjeldende instruks kan kroppsundersøkelse etter advokatbesøk kun finne sted i "*særlige tilfeller og med særskilt begrunnelse*". Romundersøkelse anses å være langt mindre inngripende enn kroppsvisitasjon og er i denne sammenheng særlig egnet til å forebygge oppbevaring av innsuglede varer eller andre uønskede gjenstander.

For øvrig vises til at PU både i 2015 og senest 25. april i år har avdekket rømningsforsøk ved forsøk på å løsne listverk rundt eller knuse vinduet. I den siste hendelsen ble de involverte celler undersøkt, og det ble gjort funn av en sten og tabletter. Det er ikke kjent hvordan innsatte fikk tak i stenen, men hendelsen fant sted kort tid etter at vedkommende kom inn fra luftegården.

PU er i ferd med å revidere informasjonsheftene som innsatte får i forbindelse med inkvirering og innsettelse på internatet. Vi vil her sørge for at det gis bedre informasjon om grunnlag for romundersøkelser.

3. Tilgang til helsetjenester

Innsattes rett til helsetjenester følger av utlendingsloven § 107 tredje ledd, jf. utlendingsinternatforskriften § 5. Utlendingsinternatet har to fast ansatte sykepleiere, samt avtale med et eksternt legefirma som har faste konsultasjonsdager på internatet, i tillegg til utrykning ved behov.

3.1. Anbefaling: Nyankomne bør få en helsesamtale med lege, eller av sykepleier som rapporterer til lege, i løpet av første døgnet.

Helseavdelingen på utlendingsinternatet har tidligere i en halvårsperiode forsøkt å gjennomføre samtale med nyankomne, men dette ble vurdert å være lite hensiktsmessig bruk av ressurser. Antall innsettelser i løpet av et døgn og gjennomstrømningen av innsatte gjør det vanskelig å gi et generelt tilbud om helsesamtale det første døgnet. I enkelte tilfeller settes utlendingen inn på kvelden og uttransporteres neste morgen. En stor andel av utlendingene har opphold på kun 1-3 døgn, noe som gjør det vanskelig å gjennomføre rutinemessig helseundersøkelse ved alle innsettelser.

Det kan nevnes at man i Danmark gjennomførte rutinemessig helsescreening ved innkomst, og senest dagen etter.

Helseavdelingen på Trandum vil kunne gjenoppta innledende helsesamtale, men det vil kreve mer helsepersonell. Med begrenset bemanning må det gjøres en prioritering og avveining av hvilke grupper som har størst behov for legetilsyn – den som er pågrepet for planlagt uttransport dagen etter, eller den som skal sitte fengslet i fire uker og hvor medisinsk behandling vil ha størst effekt. Prioriteres helsescreening vil det gå utover f.eks. behandlingen av langtidssittere.

For øvrig nevnes at det ikke er uvanlig at utlendinger kommer til utlendingsinternatet først etter å ha vært fremstilt i tingretten. I rettsmøtet kan det ha fremkommet helseopplysninger som fremstillende tjenestemenn eller møtende politijurist videreformidler i forbindelse med innsettelsen, og dette følges videre opp av helseavdelingen.

PU er i en ansettelsesprosess for å få to sykepleiere til som skal bidra til å dekke en forventet økning i behov for helsehjelp i forbindelse med åpningen av modulbygg 3 med 90 nye plasser. Ansettelsene kan således ikke regnes som en reell utvidelse av helseavdelingens kapasitet, men det vil gjøre det mulig å styrke helsetilbudet i helgene ved at sykepleierne går helgevakter.

3.2. Anbefaling: Lapper for å kontakte helsetjeneste og konvolutter som lappene kan forsegles i, bør gjøres tilgjengelig for de internerte ute i fellesområdene.

Lapper og konvolutter som lappene kan forsegles i er allerede gjort tilgjengelig for de internerte ute i fellesområdene.

3.3. Anbefaling: Internerte som har bedt om helsehjelp bør gis informasjon om når de får time, slik at de kan forbedre seg på denne. Helseavdelingen bør etablere en rutine for å registrere mottatte og besvarte henvendelser.

PU støtter anbefalingen, men påpeker visse praktiske utfordringer. Hvis dette skal la seg gjennomføre må helsetjenesten til enhver tid ha oppdatert informasjon om innsattes aktiviteter, herunder fremstillinger i retten, advokatbesøk og luftetider, noe som varierer fra avdeling til avdeling. Det kan også oppstå hendelser på internatet som gjør at det ikke er ansatte tilgjengelig til å følge den innsatte til helsetjenesten på det aktuelle tidspunktet, og at timene må byttes om. Med et rigid timeavtalesystem er det en reell fare for at tid som legene kunne ha benyttet på andre innsatte eller oppgaver, ender med venting for legene. Det vil ikke bare være dårlig utnyttelse av helseavdelingens ressurser, men vil også føre til lengre ventetid for de innsatte.

3.4. Anbefaling: Helseavdelingen bør følge opp lengeværende internertes særskilte helseutfordringer på en systematisk måte.

En systematisk oppfølging av langtidsinnsattes helseutfordringer har vært krevende å få til. Det har tidligere vært gjort forsøk med at innsatte med opphold i over 30 dager ble tilsett hver måned. På grunn av begrensninger i helsetjenestens dataprogrammer måtte oversikten holdes og oppdateres manuelt, noe som viste seg å være vanskelig i praksis. Utlendingsinternatet vil gjøre et nytt forsøk ved at sykepleierne og teamlederne på de enkelte avdelingene får ansvar for å gjennomgå første dag i hver måned hvem som er langtidssittere og påse at disse får nødvendig oppfølging og tilsyn av helsetjenesten.

Tilsynsrådet gjennomfører jevnlig tilsyn på utlendingsinternatet, og i den forbindelse står lengeværende innsattes helseutfordringer alltid på dagsorden. Tilsynsrådet leverer ved hvert tilsyn en oversikt over spørsmål knyttet til helsesituasjonen til enkeltpersoner, og dette sjekkes alltid ut med legene som gir direkte tilbakemelding til tilsynet. I tillegg nevnes at utlendingsinternatet fra februar i år har etablert et felles møtepunkt mellom Tilsynsrådet og legene for å sikre direkte kommunikasjon dem imellom. Det har så langt vært avholdt ett møte.

3.5. Anbefaling: De internerte bør sikres nødvendig psykologisk/psykiatrisk oppfølging.

Helsetjenesten på utlendingsinternatet har utviklet et meget godt samarbeid med akutt medisinsk avdeling på Ahus. Ved behov for akutt psykiatrisk helsehjelp henvises innsatte og

får plass der. Når det gjelder behov for langvarig psykologisk/psykiatrisk oppfølging, er dette en annen problemstilling og langt mer krevende. Selv om utlendingsinternatet vektlegger videreutdanning i psykisk helsearbeid ved tilsetting av sykepleiere, presiseres at de aller fleste innsatte sitter kort tid på internatet og det knytter seg ofte usikkerhet til om og når utlendingen vil bli uttransportert, eventuelt løslatt av politiet eller domstolen. Forberedelser til utsendelse påvirkes i stor grad av samarbeid med og saksbehandling hos mottakerlandet, og er forhold politiet i liten grad kan styre. Uforutsigbarhet knyttet til den samlede fengslingstiden gjør det lite aktuelt og formålstjenlig å starte et langvarig behandlingsforløp, både i forhold til en psykolog/psykiatritjeneste stedsplassert på internatet og ved henvisning til DPS.

PU er positiv til anbefalingen, men viser til at dette er en mer omfattende prosess som PU alene ikke kan løse. For å etterkomme anbefalingen må det opprettes stilling(er) for psykolog/psykiater som er stedsplassert på internatet, men det har PU per i dag ikke midler til. Alternativt må PU gis øremerkede sengeposter i psykiatrien, som av hensyn til forberedelsene til uttransport må være stedsplassert på Østlandet. Det eksisterende presset på plasser i psykiatrien, tilsier at dette er et lite realistisk alternativ. Et tredje alternativ er den danske løsningen, hvor internatet benytter psykolog/psykiatri tilbudet i Kriminalomsorgen, hvilket innebærer at utlendingen må overføres til et ordinært fengsel. Kriminalomsorgens kapasitet sammenholdt med den korte tiden mange av utlendingene sitter i fengslig forvaring, vil kreve stor fleksibilitet som per i dag er urealistisk å få til.

4. Faglig uavhengighet

4.1. Anbefaling: Politiets utlendingsenhet bør etablere en ordning som sikrer at helsetjenester gis av helsepersonell med faglig uavhengighet.

PU er enig i at organiseringen av helsetjenesten på utlendingsinternatet kan føre til at helsepersonellens rolle fremstår som uklar for de innsatte, og at dette kan svekke tilliten til legene/sykepleierne. PU vil i tiden fremover se nærmere på muligheten for å løse dette innenfor den kommunale helsetjenesten, tilsvarende ordningen i kriminalomsorgen.

Problemstillingen knyttet til helsetjenestens faglige uavhengighet er så vidt vi kjenner til ikke drøftet i forarbeidene til utlendingsloven § 107. Departementet foreslo at daværende ordning med helsetjenester ble videreført, hvilket innebar at politiet skulle stille til rådighet og betale for nødvendige helsetjenester som utlendingene ellers ikke hadde krav på etter kommunehelsetjenesteloven og spesialisthelsetjenesteloven. Utgifter til helsetjenester som ikke ble dekket etter de ordinære finansieringsordningene i helse- og trygdelovgivningen, ble forutsatt dekket av politiets eget budsjett, se Ot. Prp. nr. 28 (2006-2007) punkt 6 om økonomiske og administrative konsekvenser.

I et brev fra PU datert 16. juli 2009 til Politidirektoratet vedrørende medisinerings av personer i forbindelse med uttransport reises spørsmålet om helsepersonellens habilitet i situasjoner hvor helsebehandling og helsemessige vurderinger gjøres i forbindelse med tvangsmessige returer. I brevet foreslår PU at det innføres en finansieringsordning av helsetjenester på utlendingsinternatet etter modell fra kriminalomsorgen.

En særlig utfordring er at PU – i motsetning til Kriminalomsorgen – er avhengig av å ha tilgjengelig helsepersonell som kan delta på uttransporter, se nærmere om dette nedenfor. Videre er det grunn til å anta at etterspørselen fra innsatte om helsetjenester vil legge et betydelig press på den kommunale helsetjenesten og utfordre dagens kapasitet. Hva som er

realistiske alternativer til dagens ordning må utredes, herunder behovet for lov- og forskriftsendringer.

5. Konfidensialitet

5.1. Anbefaling: Politiets utlendingsenhet bør sikre at de internerte kan ta kontakt med helsepersonell på en måte som ivaretar språkbehov og konfidensialitet.

PU mener innsattes språkbehov ved kontakt med helsepersonell er ivaretatt gjennom flerspråklige leger og bruk av tolk. Det nevnes at to av tre leger internatet benytter er arabisktalende, og at det ved bruk av både arabisk og engelsk kan gjennomføres samtaler med en stor andel av de innsatte. I tillegg brukes tolk dersom det er nødvendig for å avklare helseproblem. Tolk benyttes jevnlig, men utfordringen ligger i at tolkene ikke alltid er tilgjengelig når den innsatte har legetime. Det eksisterer så vidt PU kjenner til ingen vaktordning for tolker. I noen tilfeller har ansatte eller familie/venner vært benyttet som tolk, men kun når dette har vært godkjent av den innsatte, og ofte etter innsattes eget initiativ. Dette er en sårbar løsning forbundet med flere betenkeligheter, og helsetjenesten etterstreber bruk av godkjente eksterne tolker.

5.2. Anbefaling: Helsepersonell, inkludert kommunale legevaktjenester, bør gjennomgå sine rutiner for å sikre pasientene mot spredning av taushetsbelagte helseopplysninger.

Legetjenesten på utlendingsinternatet vil informere kommunale legevaktjenester om at helseopplysninger ikke skal sendes på faks direkte til internatet, men at all kommunikasjon skal gå gjennom dem.

6. Håndtering av risikosituasjoner

6.1. Anbefaling: Det bør foretas en gjennomgang av helsepersonells involvering ved helsevurdering og ledsagelse ved uttransportering med fly.

I PUs instruks for gjennomføring av uttransporteringer av 22.10.12, følger det av punkt 3.5.2 at utlendingenes fysiske og psykiske helsetilstand er blant de forhold det særlig skal tas hensyn til i risikovurderingen. Videre følger det av punkt 3.5.3 at PU på bakgrunn av risikovurderingen skal fastsette hvordan den enkelte uttransport skal gjennomføres, deriblant om utlendingens helsetilstand tilsier behov for at helsepersonell skal bistå under transporten. PU har et stort fokus på risikovurderinger i forkant av uttransporteringer og praktiserer en lav terskel for å anmode om "fit to fly"- vurdering. I forkant av enhver uttransport vurderes utlendingens transportdyktighet fortløpende.

Praksis er at dersom helsepersonell vurderer at utlendingen ikke er reisedyktig, kanselleres uttransporten for vedkommende. Er politiet i tvil om utlendingen er reisedyktig, eller utlendingens helse har forverret seg fra forrige helsevurdering, ber politiet om fornyet vurdering. Ved eventuell uenighet mellom sykepleier og transportfører om utlendingen kan reise den aktuelle dagen, fremstilles utlendingen for lege og vedkommendes anbefalinger

etterkommes. Dersom det av helsemessige grunner er nødvendig å foreta tilpasninger under reisen, etterkommes de så langt det praktisk lar seg gjøre.

I felles returoperasjoner i regi av Frontex kreves forutgående fit to fly-vurderinger av utlendingene. Medlemsstaten som organiserer uttransporten har også ansvar for å skaffe ledsagende helsepersonell¹⁰.

PU vil gjennomgå gjeldende rutiner for håndteringen og utformingen av "fit-to-fly"-erklæringer, for å sikre at disse er i tråd med kravene som oppstilles i helsepersonelloven § 15 og forskrift om krav til helsepersonells attester, erklæringer o.l.

6.2. Anbefaling: Helseavdelingen bør ha et kamera tilgjengelig slik at eventuelle skader på de internerte kan dokumenteres i pasientjournalen. Det bør etableres klare rutiner for rapportering for helsepersonellet ved skader som gir mistanke om uforholdsmessig maktbruk.

PU stiller seg positivt til anbefalingen, og helseavdelingen har bekreftet at de har mulighet til å skanne og lagre bilder elektronisk i pasientjournalen. Videre foreslår avdelingen at tjenestemobil benyttes i stedet for fotoapparat. Bildene lastes forløpende over til pc. Det er ikke laget skriftlige rutiner for lagringstid og sletting, men dette er noe PU i samarbeid med helseavdelingen vil sørge for kommer på plass.

Ifølge helseavdelingen rapporteres mistanke om uforholdsmessig maktbruk, men i løpet av årene utlendingsinternatet har vært i drift, har det kun vært noen få enkelttilfeller hvor innsatte har tatt opp problemstillingen med helsepersonellet. PU ser behov for å klargjøre hvilke rutiner og rapporteringsspor som gjelder, og vil utarbeide retningslinjer i samråd med helsetjenesten. Den interne fristen var satt til 1. april 2016, men er blitt utsatt til 1. juli.

6.3. Anbefaling: Alt helsepersonell som yter helsetjenester ved internatet bør få opplæring for å dokumentere og innrapportere tegn på skader og motta opplæring i Istanbul-protokollens retningslinjer om dokumentasjon og rapportering.

Opplæring i Istanbul-protokollen vil bli gitt i forbindelse med gjennomgang og implementering av rutiner for rapportering, se punkt 6.2.

7. Internering av barn

I medhold av utlendingsloven § 106 første ledd, jf. fjerde ledd, jf. § 99, kan mindreårige utlendinger pågripes og fengsles for iverksettelse av vedtak og pålegg om å forlate riket. Bestemmelsen oppstiller flere ulike grunnlag for frihetsberøvelse, men normalt begrunnes pågripelsen med at det er fare for at den mindreårige vil unndra seg vedtaket.

Andelen mindreårige innsatte i 2015 var 109, hvorav 6 var enslige mindreårige og 103 var i følge med foreldre. Gjennomsnittlig oppholdstid på internatet var 1,58 dager. Hittil i 2016 er

¹⁰ Decision of the Executive Director No. 2013/67 on Code of Conduct for Joint Return Operations Coordinated by Frontex , artikkel 7 o g 11.

andelen 39, hvorav 3 har vært enslige mindreårige og 36 oppholdt seg sammen med foreldrene. Gjennomsnittstiden er på 2 dager.

Det er sjeldent PU pågriper enslige mindreårige utlendinger, hvilket blant annet henger sammen med at de fleste som søker om asyl får innvilget oppholdstillatelse. Adgangen til å frihetsberøve barnefamilier må ses i sammenheng med at avslag på søknad om asyl eller annen form for oppholdstillatelse omfatter hele familien, og en tvangsretur innebærer at familien skal reise samlet.

Forebyggingsenheten mener utlendingsinternatet ikke er egnet oppholdssted for barn og unge. Det vises til at miljøet på internatet fremstår som preget av stress og uro blant de voksne innsatte, herunder vises det til opptøyene og hendelser hvor barn har vært vitne til selvskading. PU er enig i at utlendingsinternatet ikke er et optimalt sted for barn å oppholde seg ved. Nettopp derfor har PU høyt fokus på tilrettelegging og tett samarbeid med Ullensaker barneverntjeneste. Innenfor rammene av vårt mandat og gjeldende regelverk, jobber PU kontinuerlig med å gjøre oppholdet på utlendingsinternatet så skånsomt mulig.

8. Fysiske forhold

8.1. Anbefaling: Uteområdene bør gi mulighet til å være under tak i ly for regn.

Utfordringen knyttet til å ha deler av lufteområdet i ly for regn, handler om at tak er velegnet til å klatre opp på med sikte på rømningsforsøk. Plassering av tak eller skur må vurderes ut fra stedlige begrensninger og sikkerhetsmessige hensyn. Utlendingsinternatet utreder fortsatt plassering og hvordan taket kan festes til bygningsmassen i stedet for gjerdet. Så langt dette praktisk lar seg gjøre, stiller vi oss positive til å bygge en "takløsning" som vil gi ly på et begrenset område.

9. Aktivisering

9.1. Anbefaling: Politiets utlendingsenhet bør iverksette tiltak for å styrke det organiserte aktivitetstilbudet, særlig for internerte på modul 2 og personer med lengre oppholdstid.

PU har allerede iverksatt enkelte tiltak på modul 2, blant annet mulighet for å benytte treningssykler inne på avdelingen. Videre er internatet i gang med en plan for hvordan de i større grad kan bruke fellesrommene på avdelingene til aktivitet. PU har også lyst ut en aktivitetslederstilling for å styrke arbeidet med planlegging av organisert aktivitet. Det antas at stillingen vil være besatt innen 1. september 2016. I tillegg frigjøres noe av arealet på aktivitetscenteret som tidligere har vært kontorer til aktivitetsareal for de innsatte. Utlendingsinternatet er også i dialog med Røde Kors i forhold til muligheter for å tilby enkle kurs. I tillegg inngår utlendingsinternatet nå i et prøveprosjekt med Frelsesarméen/Safe Way Home, knyttet til tilstedeværelse i aktivitetsbygget og tilbud om samtaler med enkelt innsatte.

På studieturen til utlendingsinternatene i Sverige og Danmark ble PU inspirert til å utrede muligheten for å tilby begrenset internett som et aktivitetstilbud i større omfang enn det vi har i dag. Det utredes om det skal prøves ut i familieavdelingen, og eventuelt utvides til fellesrom i øvrige avdelinger hvis ikke sikkerhetsmessige grunner taler imot.

PU er positive til å gi de innsatte et bredere aktivitetstilbud i form av f.eks. kurs, men dette har en kostnadsside som må utredes nærmere. Det er flere variabler som gjør at det er vanskelig å estimere hvor stor kostnadene vil bli, f.eks. om kurset holdes av frivillige organisasjoner, type kurs og behov for kursmateriell. Pris vil også ofte avhenge av antall deltakere, noe som er vanskelig å forutberegne. I motsetning til soningstid er ikke oppholdstiden på utlendingsinternatet fastlagt og like forutsigbar.

10. Informasjon ved innkost

10.1. Anbefaling: Politiets utlendingsenhet bør systematisere og kvalitetssikre rutiner for skriftlig og muntlig informasjon som gis ved innkost, og for hvordan sårbarhet og spesielle behov kan avdekkes.

For å etterkomme anbefalingene er flere tiltak under planlegging. Den skriftlige informasjonen som deles ut ved innkost revideres av juridisk avdeling, og internatet ser på muligheter for en informasjonsfilm som kan sendes på tv i fellesarealer og i hver enkelt celle. Videre vurderes om noe av informasjonen bør være i form av bilder/tegninger. Utlendingsinternatet vil i samarbeid med juridisk avdeling utarbeide retningslinje/sjekkpunktliste for ansatte om utfyllende informasjon som skal gis til innsatte for å sikre at alle får lik og god nok informasjon.

11. Mattilbud

11.1. Anbefaling: Politiets utlendingsenhet bør, i samråd med helsepersonell, foreta en vurdering av om maten som tilbys har et tilfredsstillende næringsinnhold, også for personer med behov for en tilpasset diett.

PU har tatt kontakt med Mattilsynet for å få hjelp til å utrede kostholdet på internatet. I svar av 14. april i år fremkom det at de ikke var riktig instans, at de hadde kontaktet kommunelegen i Ullensaker for hjelp, men at heller ikke der fantes nødvendig kompetanse på området. Etter henvendelse til Ullersmo fengsel 19. april ble PU gjort kjent med at mattilbudet i kriminalomsorgens enheter er regulert i Rundskriv KSF 3/2004, og utlendingsinternatet vil så snart som mulig gjennomgå og vurdere mattilbudet opp mot retningslinjene. Retningslinjene følger ernæringspolitikken og anbefalingene fra Statens råd for ernæring og fysisk aktivitet.

Som strakstiltak inntil dette arbeidet slutføres igangsetter utlendingsinternatet en prøveordning med tilbud om havregrøt som alternativ til et av brødmåltidene, og i tillegg utvide utvalget av varer som kan byttes inn i opptjente poeng, som f.eks. grønnsaker.

12. Kontakt med omverdenen

12.1. Anbefaling: Politiets utlendingsenhet bør endre internt regelverk og praksis for å sikre at det foretas en individuell vurdering av om besøkskontroll er nødvendig.

PU viser til forslaget til endringer i Hovedinstruksen for utlendingsinternatet og redegjørelsen under punkt. 2.3.3.

12.2. Anbefaling: Politiets utlendingsenhet bør finne en løsning som gjør det mulig for de internerte å ha en egen mobiltelefon.

PU legger ikke skjul på at tilgang til egen mobiltelefon reiser en rekke betenkeligheter av både sikkerhetsmessige og bevismessige grunner. Bruk av mobiltelefoner med kamerafunksjon er ut fra et sikkerhetsperspektiv utilrådelig, idet moderne mobiltelefoner muliggjør ulike kommunikasjonsformer i form av lyd, bilde/video, internett (sosiale medier) mv. Ubegrenset kommunikasjon med omverdenen utgjør både en sikkerhetsrisiko så vel som fare for at viktig identitetsavklarende bevis forspilles. PU viser til opptøyene på utlendingsinternatet i mars 2015, som raskt kunne ha eskalert og resultert i en langt alvorligere situasjon dersom innsatte hadde hatt tilgang til egne mobiltelefoner og kunnet mobilisere bistand utenfra.

PU mener retten til privatliv etter EMK artikkel 8 er tilstrekkelig ivaretatt gjennom dagens Windcom telefonløsning, som kom på plass i 2012. Ved førstegangs innsettelse får utlendingen tildelt en brukerkonto med egen PIN-kode. Utlendingen får lagre inntil 10 telefonnumre på kontoen og kan under fengselsoppholdet bytte ut numrene etter eget ønske. Selve telefonen er en bærbar håndholdt enhet, slik at innsatte kan ta den med inn på cellen og føre private samtaler der. Dette er en betydelig forbedring i forhold til tidligere telefonløsninger, og etter vårt syn bedre løsning enn ved utlendingsinternatet i Danmark hvor de innsatte måtte benytte felles vegghengte telefoner ute i gangen.

For å belyse de kryssende hensynene som gjør seg gjeldende i vurderingen av om det bør åpnes for at innsatte har egen mobiltelefon, vises det til at tilbakemelding fra både id-teamene i PU og politidistriktene at dagens telefonløsning er lite tilfredsstillende og forvansker identitetsarbeidet. Det er særlig muligheten til å føre kontroll med hvem utlendingen ringer til, som ikke lenger er like enkel.

Forebyggingsenheten viser i sin rapport til at innsatte ved Märsta utlenningsforvår får disponere egen mobiltelefon, så lenge den ikke har kamerafunksjon. Videre får de innsatte låne enkle mobiltelefoner uten kamerafunksjon. En ordning hvor innsatte låner enkle mobiltelefoner av internatet, kan til en viss grad sammenlignes med dagens telefonløsning når en tar i betraktning rammene som er satt for å telefonere fra internatet. Ingen av løsningene gir den innsatte tilgang til sin private mobiltelefon. Forskjellen vil ligge i tilgangen til kontaklinformasjon og annet materiale som den innsatte har lagret på SIM-kortet, men det forutsetter at SIM-kortet er kompatibel med lånetelefonen eller at det anskaffes adaptere.

Det understrekes at tilgang til egen mobiltelefon uansett ikke vil gi ubegrenset anledning til telefoning, og innlåsing av telefoner vil måtte reguleres for å ivareta ro og orden på internatet, f.eks. om natten.

Dagens praksis foreslås videreført i den reviderte Hovedinstruksen. Til en viss grad er det sett hen til retningslinjene til straffegjennomføringsloven mv. punkt 3.35 der det fremgår at:

"Samtaler ved bruk av mobiltelefon kan ikke kontrolleres. Fordi det alltid skal være mulig å gjennomføre kontroll av telefonsamtaler på et gitt tidspunkt, skal bruk av mobiltelefon ikke tillates verken i fengsel med høyt eller lavere sikkerhetsnivå."

For PU er det et avgjørende moment at utlendingsloven § 107 fjerde ledd bokstav c gir hjemmel for å kontrollere innsattes samtaler, når det er nødvendig for å sikre ro, orden eller sikkerhet, eller sikre iverksetting etter § 90. Igjen vises det til lovforarbeidene hvor telefonkontroll ved avlytting er uttrykkelig nevnt.¹¹ Kontroll av telefonsamtaler på internatet er fullt mulig og har også vært gjennomført i en konkret id-sak. Selv om adgangen i liten grad benyttes i praksis, må det likevel være praktisk mulig å iverksette kontrolltiltak når situasjonen krever det.

13. Samlet belastning av kontrolltiltak

13.1. Anbefaling: Politiets utlendingsenhet bør påse at den samlede belastningen av kontrolltiltak er i samsvar med menneskerettslige krav til nødvendighet og proporsjonalitet.

Med henvisning til redegjørelsen i punkt 2 mener PU dagens visitasjonspraksis er i tråd med gjeldende regelverk og at den ikke strider mot Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK). For PU er det viktig å se sikkerhetssituasjonen på utlendingsinternatet i et helhetlig perspektiv, og allerede før forebyggingsenhetens besøk på internatet var det satt i gang en prosess for å vurdere dette nærmere, blant annet gjennom arbeidet med revidering av Hovedinstruksen. Anbefalingene fra forebyggingsenheten har ført til at vi i enda større utstrekning har rettet fokus på kontrolltiltakene, hver for seg og samlet.

Forebyggingsenhetens tilnærming til visitasjonsproblematikken er som nevnt noe snevrere enn det PU mener det er rettslig grunnlag for, men vi deler enhetens anbefaling om sterkere innslag av individuelle vurderinger ved gjennomføring av inngripende kontrolltiltak. Noe av utfordringen ved å forvalte gjeldende regelverk er at utlendingsloven og utlendingsinternatforskriften gir begrenset anvisning på avveiningen mellom kontrolltiltakene loven gir hjemmel for og de ulikeartede formålene.

Den vedvarende diskusjonen om hvorvidt det i det hele tatt er anledning i bestemte tilfeller å innføre *rutinemessige* kontrolltiltak, og hvor inngripende kontrollen kan være, kan tolkes som et uttrykk for at det er behov for avklaring fra overordnet myndighet. PU initierer gjerne et møte med Politidirektoratet, men vil i første omgang avvende behandlingen av endringene i Hovedinstruksen for Politiets utlendingsinternat og eventuell tilbakemelding fra forebyggingsenheten. Forslaget til endringer i Hovedinstruksen gir etter vårt syn uttrykk for en mer nyansert tilnærming til rutinekontroller, idet hensynet til konkrete forhold ved den enkelte utlending i sterkere grad vektlegges.

14. Avsluttende kommentarer

Den reviderte Hovedinstruksen er planlagt fremlagt for PUs ledelse i mai, for behandling og godkjenning. Den vedtatte instruksen vil bli oversendt til forebyggingsenheten så snart den foreligger. PU vil også påbegynne en oppdatering av internatets interne retningslinjer.

Avslutningsvis fremhever vi at dialogen med forebyggingsenheten har vært konstruktiv og

¹¹ Ot.prp.nr. 28 (2006-2007) side 33.

god. Vi vil særlig trekke frem enhetens initiativ til møtet i mars og innspill til vedtaksmaler underveis, og vi stiller gjerne til et møte om videre oppfølging av anbefalingene.

Med hilsen

Kristin Ottesen Kvigne
sjef PU

Jan Olav Frantvold
avdelingsleder

Saksbehandler:
Politiadvokat Kristel Lee Høgslett

Antall vedlegg:

- Vedlegg 1: Vedtaksmal for bruk av restriksjoner på sikkerhetsavdelingen.
- Vedlegg 2: Vedtaksmal for opprettholdelse av restriksjoner på sikkerhetsavdelingen.
- Vedlegg 3: Rundskriv KSF 3/2004 om kosthold.
- Vedlegg 4: Oversikt over antal ikendte straffcelleanbringelser, Kriminalforsorgen Ellebæk.