



## SIVILOMBUDSMANNEN

JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENTET  
Postboks 8005 Dep.  
0030 OSLO

Vår referanse  
2020/5163

Deres referanse

Vår saksbehandler  
Johannes Flisnes Nilsen

Dato  
05.05.2021

### Oppfølging av forholdene ved Politiets utlendingsinternat, Trandum

Vi viser til Sivilombudsmannens besøk til Politiets utlendingsinternat på Trandum i 2015 og 2017 og etterfølgende dialog med Politiets utlendingsenhet om oppfølgingstiltak for å styrke de internertes rettssikkerhet, velferd og tilgang til helsehjelp.<sup>1</sup>

#### 1. Bakgrunn

Til tross for at flere oppfølgingstiltak er iverksatt, konstaterer ombudsmannen at flere sider ved forholdene og måten utlendingsinternatet drives på, fortsatt gir risiko for brudd på forbudet mot umenneskelig eller nedverdiggende behandling.

Ombudsmannen har løpende orientert sentrale justis- og helsemyndigheter om funn og anbefalinger etter besøkene til utlendingsinternatet, blant annet i våre årlige møter med Justis- og beredskapsdepartementet. Vi tok opp våre bekymringer for forholdene på utlendingsinternatet i en rapport til FNs torturkomité i forbindelse med behandlingen av Norges åttende rapport om gjennomføringen av FNs torturkonvensjon.<sup>2</sup>

Driften av utlendingsinternatet har i en årrekke vært gjenstand for kritikk fra internasjonale menneskerettighetsorganer. Det gjelder blant annet FNs torturkomité og Europarådets torturforebyggingskomité (CPT).<sup>3</sup> Sistnevnte uttrykte etter sitt besøk i 2018 alvorlig bekymring over enkelte sider ved internatets praksis.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Sivilombudsmannens rapporter fra de to besøkene til Politiets utlendingsinternat i 2015 og 2017 er tilgjengelig på våre hjemmesider sammen med etterfølgende skriftlig dialog med Politiets utlendingsenhet. Se senest Sivilombudsmannen brev til Politiets utlendingsenhet 4. september 2018. Sivilombudsmannen besøkte også internatet i 2005, 2006, 2008 og 2012, se uttalelser i Sak 2011/805 og 2012/2408. 15. februar 2007 leverte ombudsmannen en Særskilt melding til Stortinget med kritikk om forholdene ved internatet, se Dokument nr. 4:1 (2006-2007).

<sup>2</sup> The Norwegian NPM's submission to the UN Committee Against Torture's 63<sup>rd</sup> session – Information regarding the Norwegian Government's implementation of the Convention. 22. Mars 2018, se kapittel 4.1.

<sup>3</sup> Se bl.a. FNs torturkomité, anbefalinger etter behandling av Norges 8. rapport om gjennomføringen av FNs torturkonvensjon i 2018, CAT/C/NOR/CO/8, avsnitt 27–28 og komiteens anbefalinger etter behandling av Norges 6./7. rapport i 2012, CAT/C/NOR/CO/6-7, avsnitt 15.

<sup>4</sup> CPTs rapport etter besøk til Norge 28. mai–5. juni 2018, CPT/Inf (2019) 1, avsnittene 38–61.

Forholdene ved utlendingsinternatet har også vært kritisert av en rekke nasjonale instanser og organisasjoner fra sivilsamfunnet.<sup>5</sup> Ombudsmannen har særlig merket seg at Tilsynsrådet for politiets utlendingsinternat i sin årsrapport for 2020 dokumenterer at driften av utlendingsinternatet fortsatt er problematisk i lys av menneskerettslige krav.<sup>6</sup> Tilsynsrådet fremhever at utlendingsinternatet har et mer fengselsliknende preg enn det som var lovgivers formål, og peker blant annet på uforholdsmessige begrensninger i rett til kommunikasjon, svært begrenset aktivitetstilbud og opphold utendørs og ulovlig innlåsing. Tilsynsrådet peker også på en rekke alvorlige utfordringer med helsetilbudet.

Ombudsmannen deler tilsynsrådets bekymring over at internatet har isolert nyankomne rutinemessig som et smitteverntiltak i håndteringen av covid-19-pandemien. Slik dette beskrives i årsrapporten, fremstår dette som liknende tiltak som de som Kriminalomsorgen iverksatte våren 2020. Sivilombudsmannen har tidligere slått fast at rutinemessig karantene i form av isolasjon i fengsel manglet hjemmel i loven og ikke var i samsvar med menneskerettslige krav til nødvendighet og forholdsmessighet.<sup>7</sup> I likhet med tilsynsrådet, kan ombudsmannen ikke se at utlendingslovgivningen gir adgang til å iverksette tiltak som i realiteten utgjør isolasjon uten individuelle vurderinger av om dette er strengt nødvendig.

På bakgrunn av alvorlige og vedvarende bekymringer om manglende ivaretagelse av menneskerettighetene ved utlendingsinternatet, ønsker ombudsmannen å følge utvalgte problemstillinger opp med sentrale justis- og helsemyndigheter. En henvendelse er også sendt til Helse- og omsorgsdepartementet når det gjelder organiseringen av internatets helsetilbud.

Vi ber om informasjon fra Justis- og beredskapsdepartementet om tiltak for å endre regelverk og praksis i samsvar med menneskerettslige krav på områdene som gjennomgås nedenfor.

## **2. Visitasjonspraksis**

### **2.1. Bakgrunn**

Sivilombudsmannen har gjentatte ganger uttrykt bekymring om utlendingsinternatets praksis for kroppsvisitasjon. I 2012 påpekte ombudsmannen at det var tvilsomt om praksisen var fullt ut i samsvar med regelverket.<sup>8</sup> I etterkant av Sivilombudsmannens besøk til internatet i mai 2015, ble internatets praksis for kroppsvisitasjon tatt opp på nytt.<sup>9</sup>

---

<sup>5</sup> Blant annet menneskerettighetsutvalgene til Advokatforeningen, Legeforeningen og Psykologforeningen, Rådet for legeetikk i Legeforeningen, Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS), Barneombudet og Antirasistisk senter.

<sup>6</sup> Tilsynsrådet for Politiets utlendingsinternat, Trandum, Årsmelding 2020, 16. februar 2021.

<sup>7</sup> Sivilombudsmannen undersøkelse under OPCAT-mandatet, Ivaretagelse av innsatte i fengsel under covid-19-pandemien, juni 2020.

<sup>8</sup> Sivilombudsmannens uttalelse, Besøk til politiets utlendingsinternat på Trandum høsten 2012, sak 2012/2408.

<sup>9</sup> Sivilombudsmannens rapport etter besøk til Politiets utlendingsinternat på Trandum 19.–21. mai 2015.

På besøkstidspunktet var hovedregelen ved internatet at de internerte skulle kroppsvisiteres ved innkøst, i forbindelse med overføring til sikkerhetsavdeling, etter besøk og enhver fysisk kontakt med omverdenen og når de internerte befant seg på cellen på tidspunkt for romundersøkelse. Kroppsvisitasjon innebar full avkledding og at man ble bedt om å sette seg naken på huk over et gulvspeil. Mange internerte opplevde prosedyren med rutinemessig kroppsvisitasjon som ydmykende.

Ombudsmannen pekte på at det var tvilsomt om internatets visitasjonsrutiner var i samsvar med lovverket. I besøksrapporten understreket ombudsmannen at kroppsvisitasjon med full avkledding er et alvorlig inngrep, og at slik visitasjon kan medføre menneskerettighetsbrudd. I rapporten ble det vist til rettspraksis fra Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) og til anbefalinger fra Den europeiske torturforebyggingskomiteen (CPT).

På denne bakgrunnen anbefalte ombudsmannen at visitasjon med full avkledding kun bør gjennomføres etter en konkret individuell risikovurdering. I tilfeller der full avkledding likevel ble vurdert som nødvendig, burde inngrepet gjennomføres trinnvis, ved at den internerte får tilbake klær til overkroppen før plagg nedentil fjernes.

I sitt oppfølgingsbrev opplyste Politiets utlendingsenhet om at det var foretatt enkelte oppmykninger i visitasjonsrutinene.<sup>10</sup> Kroppsvisitasjon skulle ikke lenger gjennomføres rutinemessig etter besøk og utganger der det har vært konstant og tilstedeværende tilsyn, eller i forbindelse med overføring til sikkerhetsavdelingen etter hendelser som ikke innbefattet vold, trusler om vold eller selvskading. Videre skulle kroppsvisitasjon kunne fravikes i konkrete enkelttilfeller dersom det åpenbart ikke fremstod som nødvendig av hensyn til ro, orden og sikkerhet eller det fremstod som uforholdsmessig. Politiets utlendingsenhet redegjorde i sitt svar for hvorfor praksisen med rutinemessig kroppsvisitasjon i andre sammenhenger, som ved førstegangs innsettelse, ville bli opprettholdt. Politiets utlendingsenhet ville ikke etterkomme ombudsmannens anbefaling om å sikre at kroppsvisitasjon ble gjennomført trinnvis. Ombudsmannen ble samtidig orientert om at gulvspeilet ville bli fjernet.<sup>11</sup>

I sitt avsluttende brev fastholdt ombudsmannen at rutinemessig kroppsvisitasjon er problematisk både i lys av lovens krav om nødvendighet og i et menneskerettslig perspektiv.<sup>12</sup> Med henvisning til EMDs praksis, pekte vi på at dette særlig gjelder der visitasjonen innebærer at den innsattes må huke seg ned slik at underlivet kan inspiseres visuelt.<sup>13</sup>

---

<sup>10</sup> Brev 30. april 2016 fra Politiets utlendingsenhet, Oppfølging av besøksrapport fra Sivilombudsmannen – Forebyggingsenhetens besøk på Politiets utlendingsinternat 19.–21. mai 2015, side 12–13.

<sup>11</sup> Ved CPTs besøk våren 2018 var gulvspeilet ikke fjernet. Se CPTs rapport fra besøk CPT/Inf (2019) 1, avsnitt 60.

<sup>12</sup> Brev 24. oktober 2016 fra Sivilombudsmannen, Svar på oppfølgingsbrev fra Politiets utlendingsenhet om Sivilombudsmannens rapport.

<sup>13</sup> Ombudsmannen viste særlig til EMDs dom i *Frerot v. France*, klagenr. 70204/01, avsnitt 41-49.

Etter sitt besøk til Norge i 2018 uttrykte CPT alvorlig bekymring over visitasjonspraksisen ved internatet.<sup>14</sup> Komiteen konkluderte med at rutinemessig kroppsvisitasjon “are clearly disproportionate and as such not acceptable”, og anbefalte at

“the Norwegian authorities take steps, if necessary, by amending the relevant legislation, to ensure that strip searches (...) are henceforth applied vis-à-vis immigration detainees on the basis of an individual risk assessment.” og at

“detained persons who are searched should not normally be required to remove all their clothes at the same time (for instance, by allowing the person concerned to remove clothing above the waist and redress before removing further clothing)”.

I sitt svar på komiteens anbefalinger om kroppsvisitasjon, svarte norske myndigheter at:

“The Regulations of 23 December 2009 No 1890 relating to the police immigration detention centre are currently being reviewed by the Ministry of Justice and Public Security. The General Instructions for the police detention centre (given by the National Immigration Police Service) will subsequently be revised. The recommendation will then be taken into consideration.”<sup>15</sup>

Tilsynsrådets årsrapport for 2020 tyder på at internatet fortsatt bruker rutinemessig kroppsvisitasjon. Årsrapporten gir også grunnlag for å trekke i tvil tidligere opplysninger fra Politiets utlendingsenhet om hvordan våre anbefalinger er fulgt opp. Tilsynsrådet påpeker at det gjennomføres rutinemessig kroppsvisitasjon i etterkant av besøk der ansatte er til stede.<sup>16</sup> Dette er ikke i samsvar med Politiets utlendingsenhet tidligere opplysninger om oppfølgingen av Sivilombudsmannens besøk i mai 2015.

## 2.2. Ny rettspraksis om kroppsvisitasjon

I en dom 10. juli 2020 konkluderte Gulating lagmannsrett med at forbudet mot nedverdiggende behandling etter EMK artikkel 3 var blitt brutt overfor en varetektinnsatt i fengsel.<sup>17</sup> Den innsatte var ved flere anledninger blitt utsatt for kroppsvisitasjoner med full avkledding. Disse ble gjennomført slik at den innsatte måtte sette seg ned i dyp knebøy for at underlivet kunne undersøkes visuelt. Ifølge dommen ble kroppsvisitasjon gjennomført som en rutine før og etter besøk og utganger fra fengselet, uten at det ble gjort individuelle risiko- og forholdsmessighetsvurderinger. Det var heller ikke på plass rutiner for trinnsvis avkledding slik at innsatte kunne slippe å kle seg helt nakne.

I domspremissene begrunnes krenkelsen av EMK artikkel 3 i hovedsakelig to forhold: 1) den rutinemessige gjennomføringen av kroppsvisitasjoner ved besøk og ved utgang, uten

---

<sup>14</sup> CPTs rapport etter besøk til Norge 28. mai – 5. juni 2018, 17. januar 2019, CPT/Inf (2019) 1, avsnitt 58.

<sup>15</sup> Norges svar om oppfølging av rapporten etter CPTs besøk 28. mai – 5. juni 2018, CPT/Inf (2019) 22, Item 58, side 16.

<sup>16</sup> Årsrapporten, side 13.

<sup>17</sup> LG-2019-161767. Saken gjaldt straffeutmåling i en sak om grov narkotikaforbrytelse. Som følge av menneskerettskrenkelsen, ble domfeltes straff redusert med seks måneder.

individuell risiko- og forholdsmessighetsvurdering og 2) den ydmykende måten disse ble gjennomført på, med bruk av dyp knebøy og eksponering av anus, uten at mindre inngripende tiltak som to-trinns avkledning, var forsøkt.

Denne forståelsen av grensene for bruk av kroppsvisitasjon er senere lagt til grunn av Høyesterett, som i dom 5. november 2020 blant annet konkluderte med at Grunnloven § 93 andre ledd og EMK artikkel 3 var brutt i en sak der en varetektinnsatt (A) var utsatt for et stort antall inngripende kroppsvisitasjoner.<sup>18</sup>

Høyesterett oppsummerte sin forståelse av EMDs praksis på området slik:

«Det fremgår av det jeg kort har vist til fra EMDs praksis at en rekke momenter må trekkes inn i vurderingen av om en innsatt har blitt utsatt for nedverdiggende behandling. Av særlig betydning for saken her nevner jeg at kroppsvisitering i fengsel kan godtas av sikkerhetsmessige grunner og for å opprettholde orden. Men det kreves en akseptabel begrunnelse. Rutinemessige kroppsvisitasjoner uten nærmere begrunnelse er funnet å være i strid med artikkel 3. Undersøkelsen må utføres med tilbørlig respekt for den menneskelige verdighet. Formålet må ikke være å nedverdige den innsatte.»<sup>19</sup>

Retten begrunnet sin konklusjon i saken slik:

«kroppsvisitasjonene av A ble gjennomført helt rutinemessig og uten at det var gjort noen individuell vurdering av behovet for å kontrollere ham ut fra sikkerhetsmessige hensyn. Det er tale om et stort antall – 617 – visitasjoner over en periode på nær fire år. Noen vurdering av mulig særlig sårbarhet hos ham er det ikke opplyst om. På den annen side er det ingen informasjon om at undersøkelsene hadde til formål å nedverdige A. Det er for Høyesterett ikke vist til at det i As varetektsperiode var noen konkrete risikosituasjoner ved fengselet som begrunnet visitasjonspraksisen. I tråd med dommen jeg har nevnt fra Gulating lagmannsrett, legger jeg videre til grunn at det inntil nylig ikke var noen notoritet over når det ble foretatt kroppsvisitasjoner og at betjentene i noen grad fulgte ulik praksis»<sup>20</sup>

Retten konkluderte med at A hadde vært utsatt for nedverdiggende behandling i strid med Grunnloven § 93 andre ledd og EMK artikkel 3. Retten fastsatte et varetektfradrag på 309 dager som kompensasjon for 617 kroppsvisitasjoner i strid med EMK artikkel 3.<sup>21</sup>

---

<sup>18</sup> Høyesteretts dom 5. november 2020, HR-2020-2136-A, (sak nr. 20-062373STR-HRET), straffesak, anke over dom. Se også Gulating lagmannsretts dom 19. november 2020, LG-2020-105724.

<sup>19</sup> HR-2020-2136-A, avsnitt 108.

<sup>20</sup> Dommens avsnitt 110.

<sup>21</sup> Avsnitt 112–114 med videre henvisning til EMDs dom i Roth mot Tyskland, 22. oktober 2020, klagenr. 6780/18 og 30776/18, avsnitt 75.

### 2.3. Betydning ved utlendingsrettslig frihetsberøvelse

Dommene nevnt over gjaldt spørsmål om krenkelse av forbudet mot nedverdiggende behandling ved kroppsvisitasjon i fengsel. Hittil har EMD ikke behandlet tilsvarende saker om kroppsvisitasjon i forbindelse med utlendingsrettslig frihetsberøvelse. Dommene har imidlertid klar relevans for andre sektorer der frihetsberøvelse finner sted.<sup>22</sup>

Personer som er underlagt utlendingsrettslig frihetsberøvelse er ofte særlig sårbare for krenkelser, på grunn av sin irregulære status og traumatiske erfaringer fra hjemlandet eller på reisen til oppholdsstaten. FNs nåværende spesialrapportør mot tortur, Niels Meltzer, har i en rapport om tortur og mishandling i forbindelse med migrasjon uttalt:

«...throughout their journey and even upon arrival at their country of destination, irregular migrants experience increasing uncertainty, danger, violence and abuse, including an escalating prevalence of torture and ill-treatment at the hands of both State officials and non-State actors. Numerous studies have shown that, apart from often-lifelong physical effects, torture survivors suffer disproportionately from posttraumatic stress disorder (PTSD), anxiety, depression, disassociation, disorientation and self-isolation, with grave long-term consequences. According to a study involving more than 12'000 participants, depending on the context, the confirmed prevalence of torture victims among irregular migrants ranges up to 76%, with the overall average being 27%.”<sup>23</sup>

EMD har i sin praksis om utlendingsrettslig frihetsberøvelse og EMK artikkel 3 lagt vekt på irregulære migranternes sårbarhet,<sup>24</sup> både som gruppe og på grunn av individuelle faktorer som blant annet dårlig helsetilstand.<sup>25</sup> FNs spesialrapportør mot tortur har med henvisning til EMDs praksis uttalt at

«As a general rule, the threshold of prohibited ill-treatment will be reached sooner with regard to migrants with an irregular status or with other vulnerabilities».<sup>26</sup>

CPT har også fremhevet at utlendingsinternerte er spesielt sårbare for ulike former for «ill-treatment».<sup>27</sup> En sammenlikning av komiteens anbefalinger til norske myndigheter i 2019

---

<sup>22</sup> Se bl.a. EMDs dommer i Georgia mot Russland (I) (Storkammer), 2014, avsnitt 192-205 og i Khlaifia og andre mot Italia [Storkammer], 2016, avsnitt 163-167.

<sup>23</sup> FNs spesialrapportør mot tortur, rapport til FNs menneskerettighetsråd, 26. februar 2018, A/HRC/3750, avsnitt 9.

<sup>24</sup> Begrepet irregulær migrant eller migranter i en irregulær situasjon omfatter her alle migranter, inkludert asylsøkere, som ikke har overholdt mottakerlandets innvandringslovgivning.

<sup>25</sup> Se EMDs dom i Aden Ahmed mot Malta, 23. juni 2013, klagenr. 55352/12, avsnitt 97. Se også storkammeravgjørelsen M.S.S. mot Belgia og Hellas, 21. januar 2011, klagenr. 30696/09, avsnitt 232.

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

<sup>27</sup> CPT, Safeguards for irregular migrants deprived of their liberty, extracts from the 19th General Report of the CPT, published in 2009 CPT/Inf(2009)27-part, side 1. CPT Factsheet on immigration detention, CPT/Inf(2017)3, side 5. Se også FNs menneskerettskomité, generell kommentar nr. 35 (2014), 16 December 2014 CCPR/C/GC/35, avsnitt 18.

om kroppsvisitasjon i fengsler og ved utlendingsinternatet, tyder på at CPT vurderer risikoen for krenkelse av forbudet mot nedverdiggende behandling som høyere ved utlendingsinternatet.<sup>28</sup>

De internasjonale rettskildene tyder samlet på at overtredelse av forbudet mot nedverdiggende behandling ved kroppsvisitasjon lettere vil kunne inntreffe i forbindelse med utlendingsrettslig frihetsberøvelse.

**Vi ber om å bli orientert om hvordan departementet vil sikre at praksisen for kroppsvisitasjon ved internatet bringes i samsvar med menneskerettighetene, herunder departementets vurderinger av behov for endring av regelverket.**

### **3. Bevegelsesfrihet på utlendingsinternatet**

#### **3.1. Bakgrunn**

I rapporten etter besøket til Politiets utlendingsinternat i mai 2015, tok Ombudsmannen opp spørsmål om de internertes bevegelsesfrihet når de er på utlendingsinternatet.<sup>29</sup>

På besøkstidspunktet var internatets praksis for ukedagene at de voksne internerte ble låst ut av cellene sine i tidsrommet kl. 08.00 - 08.45 og innlåst om kvelden kl. 21.00. I tillegg ble de innlåst i 45 minutter én gang på formiddagen og én på ettermiddagen, i forbindelse med overlappingsmøter for de ansatte.<sup>30</sup> Alle de internertes celler var låst om natten. I helgene var tidene innskrenket ytterligere for de internerte i den ene modulen, med utlåsing kl. 10.15 og innlåsing kl. 19.45.

Ombudsmannen ga uttrykk for at det var tvilsomt om innlåsingspraksisen ved internatet hadde hjemmel i lovgivningen.<sup>31</sup> I ettertid har flere aktører både nasjonalt og internasjonalt problematisert hjemmelen for innlåsing og begrensningen i bevegelsesfriheten for de internerte.<sup>32</sup> I sin rapport etter besøk til internatet i 2018, uttalte CPT:

“... the CPT wishes to recall that, as a matter of principle, conditions of detention for irregular migrants should reflect the nature of their deprivation of liberty with limited restrictions in place, including in terms of freedom of movement. In this regard, it is regrettable that, despite the existence of six outdoor exercise yards, most of them adjacent to the living units, detainees could only go outside for 1 ½ hours per day (i.e. one hour and twice 15 minutes). Detainees were locked up in their rooms at night (from 9 p.m. to 8 a.m. on weekdays and from 7.45 p.m. to 10.15 a.m. on weekends)

---

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

<sup>29</sup> Sivilombudsmannens rapport etter besøk til Politiets utlendingsinternat, Trandum 19.–21. mai 2015, side 32–34.

<sup>30</sup> Innlåsing på dagtid ble ikke gjennomført på de daværende avdelingene for familier eller enslige mindreårige.

<sup>31</sup> Utlendingsloven § 107 tredje jf. femte ledd og utlendingsinternatforskriften § 10.

<sup>32</sup> Se bl.a. brev fra Advokatforeningen til Politiets utlendingsenhet, 29. september 2017, Oppfølging av besøk ved Politiets utlendingsinternat 31. januar 2017.



but also at certain times of the day. This meant that immigration detainees were locked up in their rooms for longer periods of time than most prisoners in Norwegian prisons (...).

The delegation was informed by the management that, following several security incidents in recent years involving large groups of detainees, steps were being taken to avoid the association of detainees from different detention units. However, in the CPT's view, there is clearly room for improvement without compromising legitimate security considerations, bearing also in mind that the Centre frequently operates far below its official capacity."<sup>33</sup>

CPT anbefalte at norske myndigheter økte de internertes daglige tid utendørs og at den totale tiden de internerte ble holdt innlåst på cellene, ble redusert.

Tilsynsrådet for Politiets utlendingsinternat har i sine årsrapporter for 2019 og 2020 tatt opp internatets innlåsningspraksis som et særlig tema. Årsrapportene viser at innlåsningspraksisen er like omfattende som under ombudsmannens besøk i 2015. Tilsynsrådet har vist til manglende hjemmelsgrunnlag og vurdert innlåsningspraksisen som ulovlig.

### **3.2. Departementets vurderinger og oppfølgingstiltak**

Ombudsmannen er kjent med at Politidirektoratet vurderer det som «uheldig at adgangen til kollektiv innlåsing til faste tider ikke er direkte regulert i lov eller forskrift».<sup>34</sup> Departementet har gitt uttrykk for at

«Adgangen til fengsling innebærer at en har hjemmel til å begrense og regulere bevegelsesfriheten til de internerte blant annet gjennom innelåsing på celle så lenge det anses nødvendig og forholdsmessig.»<sup>35</sup>

Det følger av Grunnloven at myndighetenes inngrep overfor den enkelte må ha grunnlag i lov.<sup>36</sup> Inngrep i den enkeltes frihet befinner seg i legalitetsprinsippets kjerneområde og omfattende begrensninger i bevegelsesfrihet utover selve frihetsberøvelsen forutsetter derfor en klar hjemmel. Å bli innlåst på cellene sine i over elleve timer hver ukedag og i minst 14,5 time i helgene uten noen form for individuell vurdering, må anses som en betydelig belastning for den enkelte. Rettspraksis fra EMD slår fast at personer som er fratatt friheten i tråd med EMK beholder alle sine grunnleggende rettigheter, bortsett fra retten til frihet.<sup>37</sup> Begrensninger i andre menneskerettigheter må derfor begrunnes i hvert enkelt

---

<sup>33</sup> CPTs rapport etter besøk til Norge, 28. mai –2. juni 2018, CPT/Inf (2019) 1, 17. januar 2019, avsnitt 44.

<sup>34</sup> Politidirektoratets brev til Tilsynsrådet for Politiets utlendingsinternat, 19. juni 2020, Spørsmål fra Tilsynsrådet for Politiets utlendingsinternat, Trandum –innlåsningspraksis og opphold i friluft for internerte.

<sup>35</sup> Justis- og beredskapsdepartementets brev til Advokatforeningen 2. juli 2015, Innlåsing av innsatte ved politiets utlendingsinternat.

<sup>36</sup> Grunnloven § 113.

<sup>37</sup> Se *Golder mot Storbritannia*, 21. februar 1975, klagenr. 4451/70, avsnitt 44 (her slår Domstolen fast at ordlyden i EMK artikkel 8 nr. 2: «leaves no room for the concept of implied limitations»). Fra nyere tid, se *Hirst*



tilfelle, selv om sikkerhetsmessige forhold under en frihetsberøvelse kan tilsi at enkelte restriksjoner er nødvendige og uunngåelige.<sup>38</sup> Kjernen i en lovlig frihetsberøvelse er at en person plasseres i forvaring på et sted vedkommende ikke kan forlate av egen vilje.<sup>39</sup> Domstolens praksis tyder på at inngripende tiltak for å opprettholde ro og orden innenfor rammene av en slik frihetsberøvelse, normalt bør behandles som et separat inngrep, selv om de kan ha en nær forbindelse.<sup>40</sup>

EMK artikkel 8 verner om privatliv i bred forstand. Dette omfatter retten til å etablere og utvikle relasjoner med andre mennesker.<sup>41</sup> Domstolens praksis tilsier at når en persons selvbestemmelse er begrenset ved frihetsberøvelse, vil tiltak som ytterligere begrenser autonomien lettere vurderes som et inngrep i privatlivet.<sup>42</sup> Siden frihetsberøvelse som ledd i innvandringskontroll ikke skal ha et strafferettslig preg, er det etter vårt syn nærliggende at terskelen for hva som vurderes som inngrep i privatlivet er lavere enn der grunnlaget for frihetsberøvelsen er straffegjennomføring.<sup>43</sup>

På denne bakgrunn utgjør innlåsningsrutinene ved utlendingsinternatet etter vår oppfatning et inngrep i den enkeltes privatliv som må ha en klar hjemmel i lov.

Ved vurderingen av om tiltak som kollektiv innlåsing kan praktiseres uten å stride med den enkeltes rett til vern om privatliv, må det foretas en generell forholdsmessighetsvurdering.<sup>44</sup> Det må foreligge vesentlige samfunnsmessige behov for inngrepet,<sup>45</sup> begrunnelsen for inngrepet må være relevant og tilstrekkelig<sup>46</sup> og inngrepet må være egnet og ikke gjøres videre enn det som er nødvendig i forhold til det formålet inngrepet skal ivareta.<sup>47</sup>

---

mot Storbritannia (nr. 2) (Storkammer), klagenr. 74025/01, avsnitt 69-70. Dette standpunktet er fulgt av EMD også i saker om inngrep i EMK artikkel 8, inkludert saker om ytterligere restriksjoner i bevegelsesfriheten for frihetsberøvede personer, se *Munjaz mot Storbritannia*, 17. oktober 2012, klagenr. 2913/06, avsnitt 79-81;

<sup>38</sup> *Dickson mot Storbritannia* (Storkammer), klagenr. 44362/04, avsnitt 68.

<sup>39</sup> Se tilleggsprotokollen til FNs torturkonvensjon artikkel 4.

<sup>40</sup> *Dickson mot Storbritannia* (se over), avsnitt 68. I samme retning: Thomas Horn, Er isolasjon av innsatte i politiarrest

i strid med EMK artikkel 8? *Tidskrift for strafferett*, 01/2012, (Volum 12), særlig side 33-40. Domstolen har i saker om soningsforhold i fengsel akseptert at en frihetsberøvelse har visse uunngåelige konsekvenser for graden av kontakt med omverdenen, men fastslått at det må legges til rette for kontakt med familie, jf. bl.a. *Horych mot Polen*, 17. april 2012, klagenr. 13621/08, avsnitt 122. Rettspraksisen gjelder ikke tiltak for å opprettholde ro og orden innenfor fengselsmurene, og gjelder uansett ikke frihetsberøvelse som ledd i innvandringskontroll, jf. EMK artikkel 5 nr. 1 bokstav f.

<sup>41</sup> *Pretty mot Storbritannia*, klagenr. , 2346/02, avsnitt 61.

<sup>42</sup> *Munjaz mot Storbritannia*, 17. oktober 2012, klagenr. 2913/06, avsnitt 80.

<sup>43</sup> Se bl.a. *Saadi mot Storbritannia*, (Storkammer) 28. februar 2008, klagenr. 37201/06, avsnitt 77; A og andre mot *Storbritannia*, 19. februar 2009, klagenr. 3455/05, avsnitt 164 og *Azimov mot Russland*, 18. april 2013, klagenr. 67474/11, avsnitt 172.

<sup>44</sup> Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8 nr. 2. Se EMDs dom *A.-M.V. mot Finland*, 23. mars 2017, klagenr. 53251/13, avsnitt 82.

<sup>45</sup> Se bl.a. *Sunday Times mot Storbritannia* (nr. 1), 26. april 1979, klagenr. 6538/74, avsnitt 59.

<sup>46</sup> Se bl.a. *Sunday Times*, avsnitt 62.

<sup>47</sup> Se bl.a. *TV Vest AS & Rogaland Pensjonistparti mot Norge*, 11. desember 2008, klagenr. 21132/05, avsnitt 78.

CPT har anbefalt at:

« Conditions of detention for irregular migrants should reflect the nature of their deprivation of liberty, with limited restrictions in place and a varied regime of activities. Within the detention facility, detained persons should be restricted in their freedom of movement as little as possible.

Detained irregular migrants should in principle have free access to outdoor exercise throughout the day (i.e. considerably more than one hour per day) and outdoor exercise areas should be appropriately equipped (benches, shelters, etc.). The longer the period for which persons are held, the more developed should be the activities which are offered to them.”<sup>48</sup>

Utgangspunktet om uhindret bevegelse innenfor institusjonens område kommer også til uttrykk i Europarådets forslag til felles europeiske regler for administrativ frihetsberøvelse av migranter.<sup>49</sup>

I sin årsrapport for 2020 understreket Tilsynsrådet at ro, orden og sikkerhet etter deres syn kan ivaretas med mindre inngripende tiltak, og at det derfor ikke er nødvendig med en slik hjemmel for innlåsing. Rådet anbefaler at utlendingsinternatet i stedet foretar en omlegging av praksis til ulåste dører til de internertes rom (med mulighet til å låse døren fra innsiden). Det vises til at rutinemessig innlåsing går ut over bevegelsesfriheten til de som ikke utgjør en sikkerhetsrisiko og at manglende ressurser ikke kan begrunne en praksis med rutinemessig innlåsing.

Ombudsmannen deler Tilsynsrådets vurderinger av den kollektive innlåsningspraksisen.

Ombudsmannen har merket seg statsrådets svar på skriftlig spørsmål i Stortinget om at Politidirektoratet i løpet av våren vil forelegge for departementet eventuelle tiltak de mener det er behov for i forbindelse med spørsmålet om innlåsing. Statsråden varslet også at det kunne komme endringer i regelverket.<sup>50</sup>

**Vi ber om å bli orientert om departementets oppfølging av forslaget fra Politidirektoratet og hvordan det sikrer internertes bevegelsesfrihet under opphold ved Politiets utlendingsinternat.**

---

<sup>48</sup> CPT, anbefalinger om frihetsberøvelse som ledd i innvandringskontroll, mars 2017, CPT/Inf(2017)3, kapittel 5, side 5. Se også Europarådets ministerkomité, Twenty Guidelines on Forced Return, september 2005, Guideline 10, Conditions of detention pending removal, side 34.

<sup>49</sup> Europarådet, European Committee on Legal co-operation (CDCJ) Codifying instrument of European rules on the administrative detention of migrants 1st Draft, del G.1, side 22.

<sup>50</sup> Skriftlig svar fra justis- og beredskapsminister Monica Mæland til Karin Andersen (SV) 18. mars 2021.

#### 4. Kontakt med omverdenen - tilgang til mobiltelefon og begrenset telefontid

I rapporten etter besøket til Politiets utlendingsinternat i mai 2015, var ombudsmannen kritisk til at de internerte kun fikk mulighet til å ringe til sine pårørende i seks minutter per døgn, og til at de ikke fikk anledning til å bruke sin egen mobiltelefon.<sup>51</sup> Vi tok også opp begrenset tilgang til internett.

Tilgang til egen mobiltelefon var også et tema ved Sivilombudsmannens tidligere besøk til utlendingsinternatet i 2008 og i 2012.<sup>52</sup> I uttalelsen 26. mars 2010 ga ombudsmannen uttrykk for tvil med hensyn til om praksisen med rutinemessig å frata alle internerte telefonen, var i tråd med regelverket. I brev til ombudsmannen 18. mai 2011 uttalte Politiets utlendingsenhet at det var tilstrekkelig hjemmel for praksisen, selv om den kunne hatt et klarere hjemmelsgrunnlag. Videre opplyste Politiets utlendingsenhet om at rutinene for fratakelse av mobiltelefoner skulle endres slik at de internerte i visse situasjoner skulle kunne få utlevert og disponere egen mobiltelefon.

Under besøket i 2012 var en slik ordning ikke innført, etter det opplyste fordi det hadde tatt tid å få på plass tilpassinger med hensyn til hvor telefonene kan brukes, ladestasjoner, vakthold og rutiner for når det kan tillates bruk av telefonene. Ombudsmannen uttalte blant annet at:

«Hjemmelen for å «midlertidig frata og forvare utlendingens penger og andre gjenstander» følger av utlendingsloven § 107 fjerde ledd bokstav b. Kravet om at tiltaket må være «nødvendig» for å opprettholde ro, orden eller sikkerhet og at det ikke skal være «uforholdsmessig» og at tiltaket skal brukes «med varsomhet» etter bestemmelsens sjettede ledd, gjelder også her.»<sup>53</sup>

I brev til Sivilombudsmannen 19. januar 2015 gjentok Politiets utlendingsenhet at de internertes tilgang til mobiltelefon ville bli tilrettelagt, men at det hadde vist seg utfordrende å finne praktiske og sikkerhetsmessige forsvarlige løsninger. PU opplyste at man ville forsøke å finne en praktisk løsning på mobiltelefonbruk i forbindelse med en planlagt revisjon av internatets hovedinstruks i løpet av 2015.

I sitt svar 30. april 2016 på oppfølging av besøksrapporten fra 2015, opplyste Politiets utlendingsenhet at praksisen likevel ikke ville bli endret. Det ble vist til at tilgang til egen mobiltelefon ville vanskeliggjøre arbeidet med identitetsavklaring, og 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 for å sikre iverksetting etter utlendingsloven § 90.

Tilsynsrådets årsrapport for 2020 viser at praksis når det gjelder begrenset ringetid og manglende tilgang til egen mobiltelefon er uendret. De internerte får heller ikke tilgang til egen

---

<sup>51</sup> Sivilombudsmannens rapport etter besøk til Politiets utlendingsinternat på Trandum 19.–21. mai 2015, side 36–37.

<sup>52</sup> Sivilombudsmannens uttalelser 13. august 2014 (sak 2012/2408) og 26. mars 2010 (sak 2011/805).

<sup>53</sup> Sivilombudsmannens uttalelse, sak 2012/2408.

PC eller Ipad. Praksisen er formalisert i gjeldende Hovedinstruks for Politiets utlendingsinternat, fastsatt 10. august 2016.<sup>54</sup>

Sivilombudsmannen kan ikke se at utlendingsloven § 107 fjerde ledd bokstav b gir hjemmel til å midlertidig frata de internerte deres mobiltelefoner uten en konkret, individuell vurdering av at dette er nødvendig og forholdsmessig.<sup>55</sup> Vi viser også til at departementet avviste et tidligere forslag fra en høringsinstans om å forby annen kommunikasjon enn fasttelefon ved internatet. Departementet uttalte i den forbindelse at

«Kommunikasjonskontroll er en av sidene ved driften ved utlendingsinternat som bør skille seg fra fengslene. I fengsel er det hjemmel for opptak bare dersom det er mistanke om rømningsplaner, for øvrig ikke. Det synes ikke naturlig å ha et strengere regime i utlendingsinternat, heller ikke når det gjelder behovet for notoritet. Til dette kommer at PST og politiet har særlige hjemler i politiloven og straffeprosessloven til å iverksette ulike tiltak om kommunikasjonskontroll. Et forbud mot annen elektronisk kommunikasjon enn fastlinjetelefon kan i prinsippet innføres etter bokstav c, men i lys av ovennevnte må terskelen for et slikt tiltak være meget høy. Eventuelle tiltak må dessuten være egnet til å oppnå de formål som her angis som relevante. Det vil si at tiltaket enten må være nødvendig for å opprettholde ro, orden eller sikkerhet, eller være egnet til å avklare en utlendings identitet.»<sup>56</sup>

I lys av dette, kan ikke Sivilombudsmannen se at noen av alternativene i utlendingsloven § 107 fjerde ledd gir hjemmel til rutinemessig forbud mot å benytte egen mobiltelefon til å opprettholde kontakt med pårørende og andre. At slike kollektive inngrep ikke har hjemmel i utlendingsloven § 107, underbygges også ved at inngrepshjemlene omtaler inngrep overfor «utlendingen» i entall.

Vi viser til at CPT anbefaler at: "Detained irregular migrants should have every opportunity to remain in meaningful contact with the outside world, and should have regular access to a telephone or to their mobile phones."<sup>57</sup> I CPTs rapport etter besøk til utlendingsinternatet på Trandum anbefalte komiteen at de internerte gis mulighet for kontakt med omverden gjennom tilgang til egen mobiltelefon.<sup>58</sup>

**Sivilombudsmannen ber om å bli orientert om hvilke tiltak departementet vurderer og vil iverksette for å sikre en praksis i samsvar med utlendingslovgivningen og menneskerettslige krav.**

---

<sup>54</sup> Hovedinstruks for Politiets utlendingsinternat, fastsatt 10. august 2016, se kapittel 10.2–10.3.

<sup>55</sup> Se Ot.prp. nr. 28 (2006–2007), se merknader til utl. § 37 d fjerde ledd, side 33 (videreført i någjeldende utlendingslov § 107 fjerde ledd)

<sup>56</sup> Se Ot.prp. nr. 28 (2006–2007), kapittel 4.3.3, side 23.

<sup>57</sup> CPT, Frihetsberøvelse som ledd i innvandringskontroll, mars 2017, CPT/Inf(2017)3, kapittel 2.

<sup>58</sup> CPT, rapport etter besøk til Norge 28. mai – 5. juni 2018, CPT/Inf (2019) 1, avsnitt 50. Om tilgang til internett, se EMDs dommer i Janovskis mot Litauen, 17. januar 2017, klagenr. 21575/08 og Kalda mot Estland, 19. januar 2016, klagenr. 17419/10.

## 5. Helsetilbudet ved utlendingsinternatet

Etter gjeldende regelverk er det politiet som skal sørge for at de internerte kan motta helsehjelp.<sup>59</sup>

Ombudsmannen er kjent med at Helsedirektoratet i brev 16. mars 2021 til Helse- og omsorgsdepartementet har anbefalt at organiseringen av helsetjenesten ved Politiets utlendingsinternat endres, i tråd med den såkalte importmodellen. Omlegging til en importmodell vil innebære at ansvaret for helse- og omsorgstilbudet ved utlendingsinternatet overføres til den offentlige helsetjenesten, og at kommunen får plikt til å sørge for primærhelsetjenester til de internerte.

Sivilombudsmannen har tidligere uttrykt til dels alvorlige bekymringer for mangler ved helsetilbudet etter besøk til utlendingsinternatet i 2015 og 2017. Funn fra disse besøkene underbygger behovet for å legge om organiseringen av helsetjenesten i tråd med direktoratets forslag. I vår parallelle henvendelse til Helse- og omsorgsdepartementet som departementet mottar kopi av, er det nærmere redegjort for de viktigste grunnene til dette.

**Vi ber om å bli holdt orientert om de tiltakene Justis- og beredskapsdepartementet vil iverksette som følge av dialog med Helse- og omsorgsdepartementet om oppfølging av Helsedirektoratets forslag.**

## 6. Tiltak for å unngå isolasjon av sårbare internerte

Etter sitt besøk til sikkerhetsavdelingen ved utlendingsinternatet i mars 2017, uttrykte ombudsmannen bekymring over at en urovekkende stor andel av de som ble plassert i sikkerhetsavdelingen ble overført på grunn av dårlig psykiske helse, selvskadning eller selvmordsfare.<sup>60</sup>

Dette er særlig problematisk fordi plassering på sikkerhetsavdelingen normalt medførte at de internerte ble underlagt isolasjon. Isolasjon er helseskadelig og utgjør en særlig risiko for forverring av helsesituasjonen for personer med alvorlige psykiske lidelser eller traumer. Ombudsmannen pekte på at dette var i strid med menneskerettslige standarder om forbud mot isolasjon av personer som er særlig utsatt for skadevirkninger. Ombudsmannen anbefalte derfor at politiet utviklet alternativer til bruk av sikkerhetsavdelingen overfor særlig utsatte grupper som barn og personer med alvorlige psykiske helseutfordringer eller traumer, inkludert mennesker som selvskader eller er suicidale.

I sitt svar 14. desember 2017 orienterte Politiets utlendingsenhet om at man ville utrede hvorvidt den daværende avdelingen for enslige mindreårige kunne tilrettelegges for

---

<sup>59</sup> Utlendingsinternatforskriften § 5 jf. Pasient- og brukerrettighetsloven § 2-1a og § 2-1b samt smittevernloven § 6-1 og Forskrift 16. desember nr. 1255 om rett til helse- og omsorgstjenester til personer uten fast opphold i riket.

<sup>60</sup> Sivilombudsmannens rapport etter besøk til Politiets utlendingsinternat, sikkerhetsavdelingen, 28.–29. mars 2017.

ivaretagelse av innsatte med utfordringer knyttet til psykisk helse. Ombudsmannen ba om å bli holdt orientert om denne utredningen.<sup>61</sup> I nytt svar fra Politiets utlendingsenhet 1. juni 2018, ble det gjort klart at man arbeidet med å utrede en tilrettelagt avdeling, og at man vurderte å organisere en slik avdeling med tettere oppfølging av lege/helsepersonell og aktivitetsledere.

I vårt avsluttende brev i september 2018 uttrykte vi på bekymring over at det fortsatt ikke var iverksatt konkrete tiltak for å hindre isolasjon av personer med alvorlige psykiske lidelser eller traumer. Vi pekte på at bruk av isolasjon overfor personer med alvorlige psykiske helseutfordringer gir høy risiko for brudd på forbudet mot umenneskelig og nedverdiggende behandling. Ombudsmannen understreket sin forventning om at arbeidet med å få på plass alternative tiltak ble gitt høy prioritet, og ba om å bli holdt orientert om hvilke tiltak som iverksettes.

Departementet vil, etter behandlingen av Særskilt melding til Stortinget om isolasjon i fengslene, være godt kjent med de alvorlige skadevirkningene isolasjon kan få, særlig for personer med alvorlige psykiske helseutfordringer eller traumer.

**Vi ber departementet om å undersøke status for utredningen som Politiets utlendingsenhet tidligere har varslet, og gi en orientering om hvilke tiltak som er, eller vil bli, iverksatt.**

Avslutningsvis vil ombudsmannen fremheve at funnene fra Tilsynsrådets årsrapport belyser betydningen av at utlendingsinternatet er underlagt et effektivt, uavhengig tilsyn. Departementet har i Prop. 139 L (2020-2021) 9. april i år foreslått at tilsynsrådet som ny oppgave skal monitorere tvangsreturer, i samsvar med EUs returdirektiv.<sup>62</sup> Ombudsmannen understreker at Tilsynsrådet må sikres tilstrekkelige arbeids- og rammebetingelser for å kunne utføre oppdraget i tråd med det uavhengige mandatet.<sup>63</sup>

## **7. Videre oppfølging**

Vi ber om en skriftlig orientering fra departementet innen 1. september 2021 om hvordan de ovennevnte forholdene er fulgt opp.

---

<sup>61</sup> Sivilombudsmannens brev til Politiets utlendingsenhet 23. januar 2018, Svar på oppfølgingsbrev fra Politiets utlendingsenhet om Sivilombudsmannens rapport etter besøk 28.–29. mars 2017.

<sup>62</sup> Justis- og beredskapsdepartementet, Prop. 139 L (2020-2021) Endringer i politiregisterloven og utlendingsloven (samleproposisjon), side 16.

<sup>63</sup> Se Sivilombudsmannens høringsvar 11. februar 2021 om forslag til nye regler om tilsynsråd for kriminalomsorgen, som også peker på disse forholdene.

Hanne Harlem  
sivilombudsmann

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

Kopi til:

HELSE- OG OMSORGSDEPARTEMENTET	Postboks 8011 Dep	0030	OSLO
POLITIDIREKTORATET	Postboks 2090 Vika	0031	OSLO
POLITIETS UTLENDINGSENHET	Postboks 2095 Vika	0125	OSLO
HELSEDIREKTORATET	Postboks 220 Skøyen	0213	OSLO
STATENS HELSETILSYN	Postboks 231 Skøyen	0213	OSLO
STATSFORVALTEREN I OSLO OG VIKEN	Postboks 325	1502	MOSS
TILSYNSRÅDET FOR POLITIETS UTLENDINGSINTERNAT	Keysers gate 17 8017 Dep	0030	OSLO