



DET KONGELIGE
ARBEIDS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 28

(2006–2007)

Om lov om endring i utlendingsloven
(utlendingsinternat)

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold	5	4.3.1	Kort om forslaget	18
			4.3.2	Høringsinstansenes syn	18
2	Bakgrunnen for forslaget	7	4.3.3	Departementets merknader	21
2.1	Generelt	7	4.4	Utlendingsloven § 37 d femte ledd ...	24
2.2	Tidligere utredninger	7	4.4.1	Kort om forslaget	24
2.3	Høringen	7	4.4.2	Høringsinstansenes syn	24
2.3.1	Hovedinnholdet i høringsuttalelsene	8	4.4.3	Departementets merknader	25
2.4	Personer med opphold på internatet	9	4.5	Utlendingsloven § 37 d sjette ledd	26
2.5	Utviklingstrekk	9	4.5.1	Kort om forslaget	26
			4.5.2	Høringsinstansenes syn	26
3	Forholdet til menneskerettig-		4.5.3	Departementets merknader	26
	hetene	10	4.6	Utlendingsloven § 37 d syvende ledd	26
3.1	Innledning	10	4.6.1	Kort om forslaget	26
3.2	Tidligere utredninger	11	4.6.2	Høringsinstansenes syn	26
3.3	Høringsutkastet	11	4.6.3	Departementets merknader	27
3.4	Høringsinstansenes syn	11	4.7	Utlendingsloven § 37 d åttende ledd	28
3.5	Departementets merknader	12	4.7.1	Kort om forslaget	28
3.5.1	Rett til rettslig prøving	12	4.7.2	Høringsinstansenes syn	28
3.5.2	Forbud mot tortur og umenneskelig eller nedverdiggende behandling	12	4.7.3	Departementets merknader	28
3.5.3	Beskyttelse av privatlivet	13	4.8	Saksbehandling	29
3.5.4	Tanke-, samvittighets- og religions- frihet	13	5	Organisering og drift av	
3.5.5	Ytringsfrihet	14		utlendingsinternat	30
3.5.6	Beskyttelse av eiendomsretten	14	5.1	Innledning	30
3.5.7	Særlig om barn og barns rettigheter	14	5.2	Ansatte på utlendingsinternat	30
4	Forslag til endringer i utlendings-		6	Økonomiske og administrative	
	loven § 37 d	15		konsekvenser	32
4.1	Innledning	15	7	Merknader til de enkelte	
4.2	Utlendingsloven § 37 d tredje ledd ...	15		bestemmelser	33
4.2.1	Kort om forslaget	15		Forslag til lov om endring i utlendings-	
4.2.2	Høringsinstansenes syn	15		loven (utlendingsinternat)	36
4.2.3	Departementets merknader	17			
4.3	Utlendingsloven § 37 d fjerde ledd ...	18			



DET KONGELIGE
ARBEIDS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 28

(2006–2007)

Om lov om endring i utlendingsloven (utlendingsinternat)

*Tilråding fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet av 16. februar 2007,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Stoltenberg II)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

I proposisjonen her fremmer Arbeids- og inkluderingsdepartementet forslag til endring i lov 24. juni 1988 nr. 64 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) § 37 d om utlendingsinternat. Forslaget bygger på anbefalinger fra en tverrdepartemental arbeidsgruppe med representanter fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Justisdepartementet, Politidirektoratet, Utlendingsdirektoratet og Politiets utlendingsenhet.

Hovedformålet med de foreslåtte endringene er å gi tydelige og presise regler om utlendingers rettigheter under opphold på utlendingsinternat, samt å fastsette klare rammer for politiets kontroll- og maktbruk. Utgangspunktet for kontroll- og maktbruk ved utlendingsinternat er at det må stilles minst like strenge vilkår for dette som i fengslene, samtidig som hensynet til de svakeste gruppene (barn og enslige kvinner) ivaretas. Hittil har forholdene til dels vært regulert i annet regelverk, til dels har det manglet regler.

Etter departementets syn er det nødvendig med et samlet og tydelig regelverk for opphold ved og drift av utlendingsinternat. I proposisjonen her foreslås det derfor, foruten å videreføre gjeldende § 37 d, innført seks nye ledd i bestemmelsen. Disse redegjøres det for i punkt 4 nedenfor. Samti-

dig er forskrifter om utlendingsinternat i ferd med å bli utarbeidet; Justisdepartementet sendte utkast til forskrifter på høring sammen med utkast til den lovendringen som foreslås her. Ettersom politiloven omfatter utøvelse av politimyndighet også på internatets område, kan de foreslåtte reglene i § 37 d som regulerer politiets myndighetsutøvelse, anses som en presisering av politiets myndighet ved den ordinære driften av internatet.

I § 37 d tredje ledd foreslås det inntatt en ikke-uttømmende oppregning av hvilke rettigheter en utlending har ved opphold på utlendingsinternat. I nytt fjerde, femte og sjette ledd forslås politiets maktanvendelse nærmere regulert. I nytt syvende ledd foreslås politiets registerføring nærmere regulert, slik at det blir notoritet over driften, aktiviteter og hendelser på internatet. I nytt åttende ledd foreslås opprettet et tilsynsråd som skal føre tilsyn med driften av utlendingsinternat og behandlingen av utlendinger som oppholder seg der. I nytt niende ledd videreføres dagens forskriftshjemmel.

Utlendingsloven § 37 d regulerer gjennomføringen av opphold ved utlendingsinternat. Oppholdet er tvunget, enten bestemt av domstolen eller av politijurist, med hjemmel i utlendingsloven §§ 37 sjette ledd eller 41 femte ledd. Grunnlaget for

oppholdet er altså allerede avgjort ved innsettelse. Proposisjonen her omhandler kun endringer i utlendingsloven § 37 d, og ikke endringer i selve vilkårene for frihetsberøvelse. Dette reguleres som nevnt i utlendingsloven §§ 37 sjette ledd og 41 femte ledd. Flere høringsinstanser stiller spørsmål ved grunnlaget for at barn skal oppholde seg i utlendingsinternat. Ettersom det er gjennomførin-

gen av oppholdet på utlendingsinternat som omhandles her, blir spørsmål knyttet til innsettelsesgrunnlaget for barn ikke nærmere drøftet. Det vises imidlertid til den nærmere omtalen i punkt 3.5.7. Det nevnes videre at når det gjelder tidligere praksis om at utlending uten pågripelsesbeslutning eller rettslig kjennelse kunne samtykke til opphold i utlendingsinternat, er denne opphørt.

2 Bakgrunnen for forslaget

2.1 Generelt

Utlendinger som har fått endelig avslag på en søknad om asyl og heller ikke har fått innvilget opphold på annet grunnlag, plikter å forlate landet frivillig innen den utreisefristen som blir satt. Dersom en utlending ikke overholder utreisefristen, vil politiet iverksette avslagsvedtaket med tvang. De utlendingene som befinner seg på utlendingsinternat har enten ukjent identitet eller de skal tvangsreturneres, og opphold på utlendingsinternatet anses nødvendig for å sikre iverksetting av avslaget.

Det fremgår av utlendingsloven § 37 d at utlending som pågripes og fengsles i medhold av § 37 sjette ledd eller § 41 femte ledd, som hovedregel skal anbringes i utlendingsinternat. Utlendingsinternatet på Trandum ble opprettet i 2000, og er plassert like ved Oslo lufthavn Gardermoen. Bakgrunnen for opprettelsen av internatet var blant annet den kritikk som var reist mot at utlendinger som ble frihetsberøvet i medhold av utlendingsloven §§ 37 og 41 ble plassert i vanlige fengsler sammen med domfelte som var innsatt til soning av straffedommer.

Utlendingsinternatet administreres og drives av Politiets utlendingsenhet.

Utlendingsloven § 37 d trådte i kraft 5. desember 2003. Forarbeidene til den gjeldende bestemmelsen forutsetter at det skal utarbeides nærmere forskrifter for internatet. Politiets utlendingsenhet har fastsatt interne retningslinjer for internatet, men det er ikke utarbeidet forskrifter. Politiet har ansett at politiloven (særlig §§ 7 og 12) og eventuelt nødrettsbetraktninger gir hjemmel for den tvang som benyttes. Torturovervåkingskomiteen tok opp forholdene ved internatet under sitt siste besøk i Norge høsten 2005, og Sivilombudsmannen har helt nylig vurdert forholdene på Trandum. Videre er manglende regelverk tatt opp av innsattes advokater. Det vises også til at under CAHAR-prosessen (Ad-hoc-ekspertgruppe for rettslige aspekter ved territorielt asyl, flyktninger og statsløse personer) i 2003/2004 foreslo Europarådets menneskerettighetskomisjon 20 retningslinjer om internering før retur. Disse ble Europarådets

medlemmer enige om i mai 2005, og de ligger til grunn for forslaget her.

Forslaget til endring av § 37 d i gjeldende utlendingslov fremmes kort tid før det fremmes forslag til ny utlendingslov, og innholdsmessig planlegges forslaget til endringer i § 37 d også inntatt i kommende odelstingsproposisjon om ny utlendingslov. Blant annet på grunn av behovet for utarbeidelse av forskriftsverk og retningslinjer til ny utlendingslov, kan endringene i eksisterende utlendingslov § 37 d, dersom de vedtas, tre i kraft vesentlig tidligere enn ny utlendingslov. Departementet vurderer det som presserende å få på plass et utfyllende regelverk på dette område, og fremmer derfor proposisjonen her for å sikre ønsket fremdrift og iverksettelse av regelverket.

Straffegjennomføringsloven gjelder ikke for utlendingsinternat. I arbeidet med utviklingen av regelverk for utlendingsinternat har det imidlertid vært naturlig å se hen til straffegjennomføringsloven og dens forskrifter.

2.2 Tidligere utredninger

Utlendingsloven § 37 d trådte som nevnt i kraft 5. desember 2003. Paragrafen ble tilføyd ved lov 30. april 1999 nr. 22 (i kraft 5. desember 2003 ifølge kgl.res. 5. desember 2003 nr. 1433), og endret ved lov 20. juni 2003 nr. 45 (i kraft 1. juli 2003 ifølge kgl.res. 20. juni 2003 nr. 712). Hovedtema og konklusjon den gang var at utlendinger fengslet etter §§ 37 sjette ledd og 41 femte ledd som hovedregel ikke skulle innsettes i vanlige fengsler, men innsettes i lukket internat underlagt politiet. Enkelte føringer ble dessuten lagt vedrørende oppholdet. Det vises til de enkelte kapitler som følger.

2.3 Høringen

Høringsbrev om endring av gjeldende utlendingslov § 37 d og høringsbrev om ny forskrift i medhold av den forslåtte § 37 d ble sendt ut 4. juli 2006 fra Justisdepartementet, med høringsfrist 4. oktober s.å., i henhold til hovedregelen om tre måneders

høringsfrist i utredningsinstruksen. Følgende instanser ble forelagt lovforslaget til uttalelse:

Departementene
 Utlendingsdirektoratet
 Utlendingsnemnda
 Politidirektoratet
 Riksadvokaten
 Regjeringsadvokaten
 Politiets sikkerhetstjeneste
 Datatilsynet
 Stortingets ombudsmann for forvaltningen
 Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene
 Senter mot etnisk diskriminering
 OMOD
 UNHCR, Stockholm
 Flyktningrådet
 NOAS
 Amnesty International Norge
 Redd Barna
 Antirasistisk senter
 Norsk Folkehjelp
 Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner
 Kirkerådet
 Biskopene
 Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn
 Den norske advokatforening
 Norges Juristforbund
 Den norsk dommerforening
 Politiembetsmennenes Landsforening
 Politiets Fellesforbund
 Norges lensmannslag
 Barneombudet
 Likestillingsombudet
 Juridisk rådgivning for kvinner
 Kontoret for fri rettshjelp
 Juss-Buss, Innvandrergruppa
 Jussformidlingen
 Selvhjelp for innvandrere og flyktninger
 Rettspolitisk forening
 Mira Ressurssenter
 Innvandrernes Landsorganisasjon
 Landsorganisasjonen i Norge
 Utdanningsgruppenes Hovedorganisasjon
 Arbeidsgiverforeningen NAVO
 Fagforbundet
 Næringslivets Hovedorganisasjon
 Norges Rederiforbund
 Utenlandsforum
 Det norske Arbeiderparti
 Kristelig Folkeparti
 Sosialistisk Venstreparti
 Fremskrittspartiet
 Høyres hovedorganisasjon

Senterpartiets hovedorganisasjon
 Venstre
 Kystpartiet
 HSH (Handels- og servicenæringens hovedorganisasjon)
 Landbrukets arbeidsgiverforening
 Akademikerne
 YS (Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund)
 Kommunenes Sentralforbund
 Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid
 Ressurssenter for pakistanske barn
 Norges Ingeniørorganisasjon
 Senter for menneskerettigheter

Flere viktige høringsinstanser ba om utsatt høringsfrist, blant annet Advokatforeningen, NOAS, Barneombudet, Sosial og helsedirektoratet, Politiets sikkerhetstjeneste, Politidirektoratet, Utenriksdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Landsorganisasjonen og Næringslivets handelsorganisasjon. For å få et så bredt vurderingsgrunnlag som mulig, ble dette innvilget. Siste hørings svar innkom 21. oktober 2006.

Per 21. oktober 2006 hadde Justisdepartementet mottatt 36 hørings svar. (Selv om Justisdepartementet har sendt dette lovendringsforslaget på høring, er det Arbeids- og inkluderingsdepartementet som fremmer proposisjonen her, ettersom det er tale om en endring i utlendingsloven. Justisdepartementet er imidlertid delegert myndighet til å gi forskrifter om utlendingsinternat med hjemmel i § 37 d, jf. delegeringsvedtak 30. juni 2006 nr. 761.)

2.3.1 Hovedinnholdet i høringsuttalelsene

Følgende høringsinstanser har avgitt realitetsuttalelse:

Utlendingsdirektoratet
 Politidirektoratet
 Politiets sikkerhetstjeneste
 Datatilsynet
 NOAS
 Redd Barna
 Den norske advokatforening
 Barneombudet
 Likestillingsombudet
 Juss-Buss, Innvandrergruppa
 Servicebedriftenes landsforening (SBL)
 Sosial- og helsedirektoratet
 Den norsk kirke - Oslo Biskop
 Helse- og omsorgsdepartementet
 Kunnskapsdepartementet
 Den norske kirke - Borg Biskop

Innholdet i høringsuttalelsene varierer både med hensyn til hvilke spørsmål som tas opp og omfanget av de enkelte uttalelsene. En rekke av høringsvarene er svært omfattende. Høringsinstansene er gjennomgående positive til en tydeligere regulering av opphold ved utlendingsinternatet. Imidlertid var det enkelte hovedinnvendinger mot høringsforslaget til lovendring:

- Frihetsberøvelse av barn må drøftes nærmere.
- Det må tydeligere fremgå av loven at utlendingene opprettholder absolutte rettigheter; eventuelle unntak fra disse må ikke fremstå som hovedinnholdet i bestemmelsen.
- Forholdet til menneskerettighetene og internasjonale konvensjoner må drøftes utførlig.
- Det må legges større vekt på rettigheter for utlendingene enn på politiets hjemmel for maktbruk.
- Den foreslåtte koblingen mellom ulike politi- og utlendingsregistre bør ikke gjennomføres som foreslått.

I tillegg kommer enkelte innvendinger av mer teknisk art.

2.4 Personer med opphold på internatet

Utlendingene som oppholder seg på internatet kan ha svært ulik bakgrunn. Mange kan oppleve situasjonen som traumatisk etter pågripelsessituasjonen med politiet eller en lang prosess med utlen-

dingsmyndighetene. For de fleste vil oppholdet være siste stopp før hjemsendelse, noe som i seg selv kan være vanskelig å forholde seg til for den enkelte. I tillegg kan personer av ulik etnisk bakgrunn være i et konfliktforhold, det kan foreligge særlige behov for tilrettelegging av religionsutøvelse og kosthold, kjønnsespesifikke behov (som for eksempel atskillelse av enslige kvinner og menn) og det kan foreligge særlige behov hos funksjonshemmede eller barn. I tillegg vil politiets kunnskap om den enkeltes personlige forhold, eksempelvis psykiatriske forhold, kunne være svært begrenset. Dette medfører sikkerhetsmessige utfordringer for politiet, både i forhold til den enkelte tjenestemann og i forhold til innsatte. At en del av utlendingene har ukjent identitet gjør utfordringene ytterligere større.

2.5 Utviklingstrekk

Antall utlendinger ved internatet vil variere over tid, da dette blant annet vil avhenge av den til enhver tid gjeldende tilstrømming til landet og hvor mange som får avslag på søknad om opphold. I de siste par år har det gjennomsnittlig sittet ca. 30 personer per dag på internatet, men det har i korte perioder vært over 100 personer der. Antall asylsøkere til Norge har imidlertid sunket de senere år. Det kan imidlertid påregnes et fortsatt stort behov for plasser her på grunn av pågående effektivisering av returarbeidet.

3 Forholdet til menneskerettighetene

3.1 Innledning

Frihetsberøvelse som innebærer opphold i utlendingsinternat betyr store inngrep i den enkeltes kontakt med omverdenen, personlige integritet og privatliv for øvrig. Menneskerettsloven slår fast at dersom bestemmelsene i nasjonal rett er i strid med Europarådets konvensjon om beskyttelse av menneskerettighetene (EMK) eller De forente nasjoners internasjonale konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) går EMK og SP foran. Disse konvensjonene er derfor bindende for hvordan bestemmelsene kan utformes og tolkes.

Både FN og Europarådet har utarbeidet en rekke prinsipper for behandlingen av innsatte i fengsler og andre som er berøvet friheten, se for eksempel Europarådets rekommandasjon Rec (2006) 2 om de europeiske fengselsreglene (11. januar 2006), som etter art. 10.3 litra a og b også omfatter utlendingers opphold i Politiets utlendingsinternat. Videre vises det til FNs Høykommissær for flyktninger (UNHCR) sine «Revised Guidelines on Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum Seekers» (1999). Det vises også til at Europarådet 4. mai 2005 vedtok «20 retningslinjer av tvungen retur» (CAHAR). Disse har til hensikt å sette felles standarder som er veiledende for medlemsstatene. Kapittel tre omhandler «forvaring i påvente av uttransportering». Retningslinje nr. 10 tar for seg vilkår for forvaring i påvente av uttransportering, og retningslinje nr. 11 tar for seg barn og familier. Departementet legger til grunn at lovforslaget er i overensstemmelse med de standarder som settes i retningslinjene for tvungen retur. Retningslinjene inneholder blant annet tilbud til barn som det ikke vil være naturlig å omhandle i en lov, men som vil kunne omhandles i forskriften for internatet. Selv om de nevnte retningslinjer og rekommandasjoner ikke er bindene, har de vært sentrale i arbeidet med lovutkastet.

Den europeiske menneskerettighetsdomstol skal sikre at bestemmelsene i EMK blir overholdt. Praksis fra dette organet er rettslig bindende og er

også viktig for den videre tolkingen av reglene. Det er imidlertid rom for nasjonale variasjoner ved fortolkningen. Fordi man har vurderinger og beslutninger fra tilsynsorganene som veiledning i forhold til tolkingen av bestemmelsene i EMK, har departementet valgt å ta utgangspunkt i bestemmelsene i denne konvensjonen. Andre konvensjoner vil bare bli omtalt der de utfyller eller gir større beskyttelse enn EMK.

Utgangspunktet er at utlendinger med rettskjennelse eller politiets beslutning om opphold i utlendingsinternat har de samme rettighetene som andre personer, med unntak av de begrensningene som følger av selve oppholdet. Med utgangspunkt i oppholdstid kan man gå ut fra at jo lengre oppholdet varer, jo mer belastende er påvirkningen av innesperring utlendingen blir utsatt for. Siden formålet med anbringelsen alene er at utlendingen skal oppholde seg på internatet, er det vesentlig å unngå mulige skadevirkninger som skyldes oppholdet.

Første ledd i § 37 d åpner for annen plassering enn på utlendingsinternat, jf. «[...] skal som hovedregel anbringes [...]» Dette åpner blant annet for plassering i fengsel i regi av kriminalomsorgen i de tilfeller det kan antas at fengslingen blir langvarig, for eksempel på grunn av åpenbare problemer med å klarlegge identitet og liknende. Plassering i fengsel søkes imidlertid unngått for at utlendingen ikke skal måtte oppholde seg sammen med kriminelle. Plassering i fengsel kan også besluttes dersom 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.

Det store flertall av de som oppholder seg i utlendingsinternat er menn. Imidlertid oppholder det seg også en del kvinner, både enslige og i familiesammenheng, i utlendingsinternatet. Det vil også kunne oppholde seg barn på internatet, som regel i følge med foreldre. Terskelen for skadevirkninger må på grunn av dette settes lavt, og sikkerhetsmessige forhold og opprettholdelse av ro og orden må ivaretas strengt ved internatet.

3.2 Tidligere utredninger

Det er ikke tidligere gjort utredninger som direkte omhandler Politiets utlendingsinternat og forholdet til menneskerettighetene. Imidlertid ble forholdet til menneskerettighetene drøftet i Ot.prp. nr. 5 (2000-2001) Om lov om straff mv. (straffegjennomføringsloven). Også opphold i Politiets utlendingsinternat dreier seg om tvangsmessig plassering i en lukket institusjon. De vurderinger som fremkommer i Ot.prp. nr. 5 (2000-2001) vil etter departementets syn også være relevante i forhold til opphold på utlendingsinternat.

3.3 Høringsutkastet

I høringsutkastet ble det foreslåtte regelverket forutsatt å være i overensstemmelse med EMK, SP, FNs konvensjon om barnets rettigheter og andre konvensjoner som Norge har sluttet seg til.

3.4 Høringsinstansenes syn

En rekke høringsinstanser er gjennomgående kritiske til høringsutkastets behandling av forholdet til menneskerettighetene, og oppfordrer departementet til en klargjøring. Praksisen med at barn har blitt forvart i internatet, kritiseres sterkt av flere høringsinstanser.

Advokatforeningen påpeker at tiltak for å sikre de internerte effektive rettsmidler mot krenkelser, slik for eksempel EMK art. 13 krever, ikke er drøftet særskilt. *NOAS* påpeker at mangelen på vurdering av dette temaet er særlig betenkelig da den foreslåtte forskrift og lov hjemler frihetsberøvelse også for personer som i mange tilfeller overhodet ikke kan holdes ansvarlig for årsaken til frihetsberøvelsen. *NOAS* stiller seg således meget kritisk til at familiemedlemmer, og da særlig barn, skal kunne interneres uten noen form for problematisering av de hensynene som taler mot bruk av slike sanksjonsmidler. *NOAS* stiller seg uforstående til behovet for overhodet å plassere barn i et lukket internat.

Barneombudet understreker at lukkede internat ikke er et egnet sted for barn, og viser til at det følger av barnekonvensjonen art. 37 at frihetsberøvelse bare skal skje på lovlig måte og at det kun skal benyttes som en siste utvei og for et kortest mulig tidsrom. Internering i lukket utlendingsinternat må derfor klart lovhjemles, kun benyttes i helt særlige tilfeller der det ikke foreligger noen andre mulige tiltak og for et kort tidsrom. Det vises

i den forbindelse til UNHCRs retningslinjer for internering av asylsøkere, hvor det fremkommer at internering av asylsøkere, særlig barn, er uønsket og ikke bør skje. For de særlig spesielle tilfellene der barn blir plassert i internatet, er Barneombudet positiv til at det lages særlige avdelinger for barnefamilier. Høringsforslaget drøfter i følge Barneombudet i for liten grad forhold knyttet til barnas situasjon, og barna er ikke godt nok rettslig beskyttet i forslaget. Det er etter Ombudets oppfatning ikke nok å skrive at «barnets beste» skal være et grunnleggende hensyn. Erfaring viser at barnets interesser overses hvis man ikke fyller begrepet med et mer konkret innhold. Barneombudet vil derfor oppfordre til at barnas situasjon trygges ved at man:

- lager klarere formelle krav til prosedyrene når barn eventuelt skal interneres sammen med foreldrene,
- gir klarere føringer i regelverket om at utforming og tilbud på internatet er tilrettelagt for barn,
- det settes en tidsgrense for hvor lenge barn kan oppholde seg på internatet, og den bør ikke overstige 48 timer,
- maktbruk overfor barn og deres foreldre reguleres særskilt,
- det gis en spesifikk mulighet til å klage til tilsynsrådet, som gis en plikt til å behandle klagen raskt.

Barneombudet mener videre at for en del barn fra krigsrammede områder er nærhet til flystøy en særlig belastning. Barneombudet anmoder om at man kartlegger hvorvidt dette er problematisk for barn ved opphold på Trandum utlendingsinternat. Dersom resultatene viser at beliggenheten for Trandum medfører denne typen belastning, bør internatet plasseres et annet sted. Barneombudet peker også på at ombudet får mange henvendelser fra barn og deres familier, som opplyser at uttransportering fra Norge oppleves som svært dramatisk for barnet. Dette gjelder både der familien skal sendes ut etter avslag på søknad om asyl, og der en forelder blir utvist. Barneombudet mener at det bør være mulig å legge bedre til rette for at uttransporteringen skjer på en human måte, ikke minst i utvisningssaker.

Redd Barna er svært kritisk til at norske myndigheter internerer barn, og viser til at Norge har fått kritikk av FNs menneskerettighetsorganer for fengsling av barn. *Redd Barna* viser til at barn ikke skal interneres uten i helt særlige tilfeller, og at det av Barnekonvensjonen art. 37 fremgår at fengsling av barn kun skal benyttes som en siste utvei og for

et kortest mulig tidsrom. Redd Barna uttaler videre at

[b]arnet selv er i svært liten grad anklaget etter utlendingsloven § 37 d, men blir ansett som «medfølgende», noe som medfører at de interneres som del av en familie. Redd Barna understreker at barn er selvstendige rettssubjekter med individuelle rettigheter. Staten har etter FNs konvensjon om barnets rettigheter plikt til å oppfylle dette prinsippet. En rettslig regulering som gir grunnlag for inngripen overfor et individ kan ikke legitimere tvang overfor et annet individ. Grunnlag for frihetsberøvelse av en av foreldrene gir ikke rett til å frihetsberøvelse av barnet. FNs barnekonvensjon har grunnleggende prinsipper som skal ivaretas i alle saker der barn er involvert: Art. 2 bestemmer at staten skal sørge for at ingen diskrimineres. Etter art. 3 skal alle handlinger som angår barn først og fremst ta hensyn til barnets beste. Det er vanskelig å se at staten oppfyller disse forpliktelsene når de internerer utenlandske barn i Norge. Redd Barna ser hensikten med et oppholdssted for utlendinger i forbindelse med utsendelse. I de tilfellene hvor det ikke er grunnlag for, eller ikke ansees nødvendig, med internering av begge foreldrene bør det finnes et annet ventested for resten av familien enn interneringsleiren. I enkelte tilfeller kan det være grunnlag for, og nødvendig med, internering av både mor og far. Dette vil typisk være de tilfeller der det er fare for at foreldrene forlater barna, eller fare for at familien går under jorden. Det vil i slike tilfeller være lite ønskelig å skille barna fra foreldrene i forbindelse med utsendelsen. Forutsatt at dette er situasjonen må det settes krav om et formelt vedtak basert på en grundig vurdering dersom en familie med barn skal interneres.

Redd Barna frykter at antall barn som interneres øker dersom man ikke hele tiden har et bevisst forhold til dette.

MiRA Ressurssenter for innvandrere- og flyktningskvinner er positive til at regelendringene innebærer et bedre aktivitetstilbud til utlendinger som oppholder seg ved utlendingsinternatet. MiRA-senteret foreslår at det bør tilrettelegges slik at kvinner får kvinnelige kontaktpersoner under oppholdet på internatet. Kvinner bør også ha mulighet til å få kvinnelig tolk. Når det gjelder barn, understreker MiRA-senteret at denne gruppens rettigheter, sikkerhet og behov må tillegges stor vekt, også i internatperioden. MiRA-senteret uttaler at en må ta i betraktning de internasjonale forpliktelser Norge har gått med på, og at man konsekvent må fokusere på hva som vil være det beste for barnet.

Den norske kirke/Oslo Biskop savner en grunnleggende vurdering og redegjørelse av internering av barn.

3.5 Departementets merknader

3.5.1 Rett til rettslig prøving

Som Advokatforeningen påpeker, følger det av EMK art. 13 at utlendingen skal sikres rettslig prøving av om det foreligger en krenkelse. Etter departementets syn ivaretas dette ved at forvaltningsloven gjelder, og den mulighet som dermed ligger i rettslig prøving av forvaltningsmyndighetens beslutninger med mer etter blant annet tvistemålsloven. Som det følger av lovutkastet, skal prosessfullmektigens kontakt med utlendingen ikke kontrolleres, det vil si at utlendingen skal ha uhindret kontakt med prosessfullmektig. Det er videre foreslått i utkastet til forskrift at utlendingen skal ha kontinuerlig mulighet til å kontakte prosessfullmektig. Prosessfullmektigen forutsettes da å ta i bruk eventuelle rettsmidler ved behov. Når det gjelder forvaltningsklageordningen vises det til punkt 4.8.

3.5.2 Forbud mot tortur og umenneskelig eller nedverdiggende behandling

Av EMK art. 3 fremgår det at ingen må bli utsatt for tortur, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff. SP art. 10 slår fast at alle som er berøvet friheten skal behandles humant, med respekt for menneskets iboende verdighet. Til tross for at ordlyden kan virke videre enn EMK art. 3, har SP art. 10 i praksis ikke blitt tillagt noe videre anvendelsesområde.

FNs konvensjon mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff definerer begrepet tortur. Her fremgår det blant annet at tortur ikke omfatter smerte eller lidelse som alene stammer fra, er forbundet med eller følger av lovlige straffereaksjoner. I Norge er det først og fremst spørsmålet om umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff som er aktuelt. Den europeiske menneskerettsdomstol har tolket umenneskelig behandling til å være tiltak som fører til en urettmessig og sterk fysisk eller psykisk lidelse. Nedverdiggende behandling eller straff er tiltak som virker ydmykende overfor andre og er egnet til å skape en følelse av frykt og mindreverdiget. Det er med andre ord formålet med handlingen og den smerte som påføres som

står i fokus. Det kreves imidlertid temmelig intensive inngrep før det defineres som en krenkelse.

FN har nedsatt en egen torturkomité som behandler rapporter fra deltakerstatene om hva som blir gjort for å gjennomføre bestemmelsene i torturkonvensjonen. Europarådets torturkonvensjon supplerer FNs torturkonvensjon for medlemslandene, ved at den hjemler opprettelsen av et overvåkningsorgan, Torturkomiteen (CPT). Komiteen skal påse at det ikke finner sted tortur eller annen behandling i strid med EMK art. 3 i fengsler, politiarrester og andre steder hvor personer er sperret inne mot sin vilje, herunder i utlendingsinternat, i de landene som har ratifisert konvensjonen (deriblant Norge). Komiteen har ikke håndhevsmyndighet, men avgir rapporter og kan anmode landene om å endre sin praksis. Komiteen besøkte Norge i 1993, 1997, 1999 og 2005. I 2005 ble også Trandum utlendingsinternat inspisert. Komiteen har kommentert forholdene og kommet med anbefalinger for å styrke beskyttelsen for de som er frihetsberøvet. Alle merknader og anbefalinger i komiteens rapport etter besøket ved internatet i 2005 er søkt ivaretatt i lovutkastet her og i det tilhørende utkastet til forskrift.

EMK art. 3 har også relevans i forhold til bruk av tvangsmidler. Bestemmelsen forbyr ikke rettmessig tvang, og setter heller ikke forbud mot ethvert ubehag. Tvangsmidlene må imidlertid ikke være av en slik art eller brukes på en slik måte eller under slike omstendigheter at de utgjør en umenneskelig eller nedverdiggende behandling av den innsatte. I lovutkastet § 37 d nytt femte og sjette ledd er det tatt forbehold om at tvangsmidler bare skal brukes når forholdene gjør det strengt nødvendig, og bare når det ikke vil være et uforholdsmessig inngrep.

EMK art. 3 om umenneskelig behandling setter også begrensninger i forhold til bruk av fulldøgns enerom (isolasjon). I den senere tid har det vært fokusert på de skadevirkningene langvarig isolasjon kan medføre. Det kan ikke utelukkes at Den europeiske menneskerettighetsdomstol etter en konkret vurdering vil kunne komme til at lengden på isolasjonen i seg selv vil være konvensjonsstridig. Departementet ønsker å begrense bruken av isolasjon til de tilfellene hvor det er absolutt nødvendig, og der isolasjon vil kunne være aktuelt vil det relativt raskt kunne bli spørsmål om overføring til psykiatrisk sykehus eller fengsel. Dette er institusjoner som vil være bedre egnet for opphold for personer som må isoleres fra andre.

3.5.3 Beskyttelse av privatlivet

EMK art. 8 slår fast at enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin korrespondanse. Inngrep i denne retten kan imidlertid gjøres når det er i samsvar med loven og nødvendig i et demokratisk samfunn av hensyn til offentlig trygghet eller landets økonomiske velferd, for å forebygge uorden eller kriminalitet, for å beskytte helse eller moral eller for å beskytte andres rettigheter og friheter.

Selve gjennomføringen av oppholdet i utlendingsinternatet medfører inngrep i denne retten, men omfanget av inngrepet må vurderes individuelt. Utlendingen må sikres et visst minimum av privatliv, og inngrepene må ikke gå lenger enn nødvendig. I «Silver-saken» (Silver v. UK, A 61 (1983)) kom domstolen til at det forelå en krenkelse av retten til korrespondanse. Bakgrunnen var at innsattes utgående brev var blitt stanset eller forsinket. Bare 7 av de 64 brevene inneholdt kriminelle opplysninger. Domstolen slo fast at selv om inngrepet var foretatt for å ivareta et berettiget formål om å forebygge kriminalitet, måtte det også være nødvendig på bakgrunn av «a pressing social need» og i overensstemmelse med proporsjonalitetsprinsippet. De samme kravene er ikke blitt stilt i forhold til postsendinger som kommer til innsatte i fengsel. Departementet legger til grunn at reglene for kontroll ved gjennomlesning av post, besøk og avlytting av telefonsamtaler som foreslås her er i tråd med konvensjonen.

3.5.4 Tanke-, samvittighets- og religionsfrihet

I EMK art. 9 er det fastsatt at enhver har rett til tankefrihet, samvittighetsfrihet og religionsfrihet. Denne retten omfatter frihet til å skifte religion, og frihet til enten alene eller sammen med andre og så vel offentlig som privat å gi uttrykk for sin religion eller overbevisning ved tilbedelse, undervisning, praksis eller etterlevelse. Retten kan imidlertid undergis de begrensningene som er foreskrevet ved lov og som er nødvendige i et demokratisk samfunn av hensyn til den offentlige orden, helse eller moral, eller for å beskytte andres rettigheter og friheter. Retten til religionsfrihet er også beskyttet i Grunnloven. Departementet har i utkastet til § 37 d tredje ledd presisert at innsatte skal gis mulighet til utøvelse av religion og livssyn. Adgangen må imidlertid kunne begrenses som en konsekvens av at innsatte oppholder seg i en lukket institusjon.

3.5.5 Ytringsfrihet

EMK art. 10 gir enhver rett til ytringsfrihet, herunder å ha meninger og motta og meddele opplysninger og ideer uten inngrep av offentlig myndighet. Retten innskrenkes imidlertid blant annet for å forebygge uorden og kriminalitet. Dette er blitt tolket relativt vidt, særlig i forhold til innsattes adgang til å kommunisere med pressen.

3.5.6 Beskyttelse av eiendomsretten

Den første tilleggsprotokollen til EMK gir i art. 1 enhver rett til å nyte sin eiendom i fred. Retten kan imidlertid begrenses når det er i samfunnets interesse, eksempelvis når det er nødvendig for å ivareta ro, orden og sikkerhet i utlendingsinternatet. Utkastet til lovendring regulerer imidlertid ikke nærmere hvilke eiendeler innsatte kan ha rådighet over i internatet. Dette vil bli regulert i forskrift.

3.5.7 Særlig om barn og barns rettigheter

Det faktum at barn kan pålegges opphold i internatet er kritisert av flere høringsinstanser. Departementet minner imidlertid om at formålet med lovforslaget her er å gi tydelige og presise regler i utlendingsloven om utlendingens rettigheter *under oppholdet* på internatet, samt fastsette klare rammer for politiets adgang til bruk av makt overfor utlendinger som oppholder seg der. Det er her ikke tatt sikte på å ta opp til vurdering selve innsettelsesvilkårene som fremgår av utlendingsloven §§ 37 og 41, og høringsinstansenes kommentarer knyttet til innsettelsesvilkårene vil derfor ikke bli drøftet nærmere her. Innsettelsesvilkårene vil imidlertid bli omtalt på generelt grunnlag i kommende odelstingsproposisjon om ny utlendingslov.

Når dette er sagt, skal departementet bemerke at det generelt ikke er ønskelig at barn pålegges opphold i utlendingsinternat. I tilfeller hvor barn eller barnefamilier får avslag på en søknad om asyl, fremgår det av AID rundskriv – AID 3/2006 – at barn og barnefamilier ikke mister retten til fortsatt opphold på asylmottak. Dette gjelder uavhengig av om utreisefristen oversittes, og uavhengig av årsaken til at utreisefristen oversittes. Det er altså ikke slik at barn og barnefamilier blir pålagt frihetsberøvelse i utlendingsinternat idet utreisefristen i forbindelse med endelige avslagsvedtak oversittes.

I tilfeller hvor utreisefristen oversittes må det påregnes at politiet på ett eller annet tidspunkt vil tvangseffektivere vedtaket. Det kan i den forbindelse være aktuelt å pålegge utlendingen opphold på utlendingsinternat. Praksis hittil har vært at

barns opphold i utlendingsinternat som den store hovedregel har vært avledet av rettslig kjennelse eller pågripelsesbeslutning mot foreldrene, det vil si mot omsorgsperson(er), og at det har vært ansett å være «til barnets beste» å være sammen med sine foreldre, til tross for at oppholdet finner sted i utlendingsinternat. Det har også vært enkelte mindreårige i internatet uten medfølgende omsorgsperson, men da med forutgående kjennelse/pågripelsesbeslutning hvor det må forutsettes at vurderingen om «barnets beste» er foretatt.

Der barn skal oppholde seg i utlendingsinternat er det svært viktig å tilrettelegge for at oppholdet ikke blir mer belastende for barna enn hva som er strengt nødvendig. Av ovennevnte CAHAR-retningslinjer (2005) fra Europarådet, se punkt 3.1, fremgår det i retningslinje nr. 11 pkt. 1 til 5 at:

1. Forvaring av barn skal finne sted bare som en siste utvei og for et kortest mulig tidsrom.
2. Familier som holdes i forvaring i påvente av uttransportering, bør få eget husvære, slik at de er sikret tilstrekkelig privatliv.
3. Barn, enten de sitter i forvaring eller ikke, har rett til utdanning og til fritid, herunder rett til å delta i lek og fritidsaktiviteter som passer for alderen. Krav mht. utdanning kan avhenge av oppholdets varighet.
4. Enslige mindreårige bør plasseres i institusjoner som har det personell og de fasiliteter som er nødvendig for å ivareta behovene til personer på deres alder.
5. Barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved forvaring av barn som skal uttransporteres.

Som retningslinjer Norge har sluttet seg til, er myndighetene forpliktet til å forholde seg til dette. Forskriftsbestemmelsene til § 37 d og eventuelle retningslinjer må ivareta de konkrete krav som oppstilles i CAHAR-retningslinjene.

Det generelle samarbeidet mellom Politiets utlendingsenhet og barnevernet vil for øvrig bli nærmere regulert i forskrift.

Vurderingene over antas å imøtekomme merknadene fra Advokatforeningen, NOAS, Barneombudet, Redd Barna, MiRA-senteret og Den norske kirke/Oslo Biskop. Ut fra det som fremkommer over finner departementet det ikke hensiktsmessig å lovfeste Barneombudets og Redd Barnas forslag om å innføre en absolutt grense for barns opphold på 48 timer i denne bestemmelsen, heller ikke en egen lovregulering av at barn som hovedregel ikke skal kunne overføres til sikkerhetsavdeling.

4 Forslag til endringer i utlendingsloven § 37 d

4.1 Innledning

Et opphold på utlendingsinternat må bære preg av at de innsatte er anbrakt i internatet etter forvaltningsbestemmelser i utlendingsloven, og ikke på bakgrunn av dom for kriminelle handlinger. Forholdene skal søkes tilrettelagt slik at belastningen blir minst mulig for den som er frihetsberøvet. Utlendingene må ikke undergis andre innskrenkninger enn nødvendig for å sikre frihetsberøvelsens formål og hensynet til ro, orden eller sikkerhet. Det må tas hensyn til kulturell og religiøs bakgrunn. Siden opphold i utlendingsinternat i medhold av utlendingsloven § 41 er relativt kortvarig, vil det imidlertid ikke stilles like store krav til oppholdets innhold her som for opphold på internat i medhold av utlendingsloven § 37. I det følgende gjennomgås forslaget til tredje til åttende ledd.

4.2 Utlendingsloven § 37 d tredje ledd

4.2.1 Kort om forslaget

Forslaget til endringer i tredje ledd angir de helt sentrale rettighetene utlendingen har under oppholdet på internatet. I høringsbrevet ble det foreslått følgende ordlyd i tredje ledd:

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

4.2.2 Høringsinstansenes syn

Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) påpeker at utgangspunktet for utlendingers adgang til å motta helsehjelp fra kommunen mens de oppholder seg ulovlig i Norge, følger av kommunehelsetjenesteloven og pasientrettighetsloven, med de unntak og begrensninger som er fastsatt i og i medhold av disse lovene. Videre uttaler HOD:

Når det gjelder formuleringen «så langt det er praktisk mulig», fremgår det av merknadene til

§ 37 d at rettighetene kan begrenses ut fra hva som er praktisk gjennomførbart på internatet. Vi er i utgangspunktet skeptiske til å begrense personers lovfestede rett til kommunale helse-tjenester ut fra rent praktiske hensyn. Ulempen ved å fastsette en slik begrensning er at den kan fungere som en «hvilepute» for politimyndighetene, og at terskelen for hva som anses praktisk gjennomførbart blir lav, for eksempel ved mangel på transportledsagere. Det er ikke enhver hindring som bør gi grunnlag for å nekte tilgang på helsehjelp. Den faktiske hindringen må vurderes konkret opp mot behandlingsbehovet. Etter vår vurdering bør denne begrensningen i rettighetene utdypes nærmere i merknadene, belyst ved eksempler mv. HOD antar at bestemmelsen er ment å skulle regulere hva utlendingen kan foreta seg på internatet, herunder at vedkommende gis mulighet til å motta helsehjelp, og at bestemmelsen ikke gir utlendingen noen selvstendig rett til helsetjenester utover det som følger av annen lovgivning. Det fremgår ikke klart av bestemmelsen hvem som skal sørge for å oppfylle utlendingens rett, hvordan det skal gjøres eller hvem som skal betale for dette. AID og JD bes vurdere hvorvidt det er behov for å presisere dette, for eksempel i merknadene til bestemmelsen og/eller gjennom å forskriftsregulere dette. Dersom bestemmelsen er ment å gi utlendingen en direkte rett til helsetjenester, må dette organiseres og finansieres av politiets utlendingsenhet i den utstrekning det gir rettigheter utover det som følger av helse-/trygdelovgivningen. Hvis så er tilfelle, bør dette presiseres i lovtteksten og beskrives i omtalen av de økonomiske og administrative konsekvensene av lovforslaget.

Kunnskapsdepartementet (KD) viser til de rettigheter som eksisterer for barn når det gjelder skolegang:

Etter opplæringsloven § 2-1 har alle barn rett til grunnskoleopplæring fra det tidspunkt det er sannsynlig at barnet skal være i Norge i mer enn tre måneder. Når barnet har vært i Norge i tre måneder oppstår også en plikt til grunnskoleopplæring. For videregående opplæring er dette annerledes. Det vises særlig til at det er vilkår for inntak at søkeren har lovlig opphold i

landet, jfr. forskrift til opplæringsloven § 6-9 (jfr. lovens § 3-1).

Politidirektoratet (POD) mener det er positivt at det legges vekt på de sentrale rettighetene til utlendingen, og at dette lovfestes:

Internatet skal være et mer humant oppholdssted enn et fengsel og det må tas hensyn til at det skal oppholde seg familier med barn på internatet og personer som er i en presset situasjon. Rettighetene i lovforslaget er ikke ment å være uttømmende. Dette burde komme bedre fram i lovteksten ved at det for eksempel ble tilføyd: «For øvrig skal forholdene legges best mulig til rette for å ivareta den enkeltes behov».

Advokatforeningen påpeker at lovteksten ikke bør utformes slik at den gir inntrykk av at de rettigheter utlendingen har etter loven er uttømmende. Advokatforeningen mener også at disse rettighetene ikke bør være underlagt en begrensning av hvorvidt det er praktisk mulig å gjennomføre rettighetene:

Rettslig sett er det klart at innskrenkninger i rettighetene kun kan foretas dersom dette er nødvendig og proporsjonalt for å sikre ro og orden, sikkerhet osv. Kravene til begrunnelse vil variere og det må kreves sterkere grunner jo mer inngripende tiltaket er. Slik bestemmelsen nå er formulert gir den politiet/transportledsagerne en generalfullmakt til å begrense rettighetene som det er vanskelig å føre kontroll med. Det bør i fjerde og femte ledd være en uttømmende regulering av når og hvordan utlendingens rettigheter kan begrenses. Bestemmelsen bør derfor endres slik at den lyder: «Så lenge annet ikke følger av loven her har utlendingen rett til blant annet ...».

Sosial- og helsedirektoratet (SHdir) påpeker at bestemmelsen starter med en begrensningmulighet i forhold til de alminnelige rettigheter utlendingen skal ha i internatet:

Etter SHdirs syn bør bestemmelsen først angi de rettigheter utlendingen har, f.eks. «Utlendingen har rett til ...» Begrensningen i forhold til praktiske muligheter og annet bør komme i 2. setning. Denne begrensningen bør imidlertid ikke gjelde retten til å motta helsetjenester. Når det gjelder tilgangen til helsetjenester, vil denne følge den rett den intervenerte har til helsetjenester etter helselovgivningen, jf. pasientrettighetsloven § 2-1 første ledd og kommunehelsetjenesteloven § 2-1 første ledd. Denne retten er absolutt, Og den foreslåtte reservasjonen i § 37 d tredje ledd «Når det er praktisk mulig...», bør derfor ikke gjelde utlendingers rett til å motta helsetjenester. Videre skal virk-

somheten legge til rette for en forsvarlig utførelse av helsehjelpen, deriblant gode interne retningslinjer for de ansatte, jf. forskrift om internkontroll i sosial- og helsetjenesten (internkontrollforskriften) § 4. Retten til forsvarlig helsehjelp anbefales å stå i egen setning/eget ledd, og setningen bør lyde: «Den internerte skal ha tilgang på forsvarlig helsehjelp.»

Likestillings- og diskrimineringsombudet legger til grunn at utlendingsloven § 37 d tredje ledd gir uttrykk for hovedregelen:

Bestemmelsen skal sikre at konvensjonsbestemte rettigheter, som rett til meningsytring, rett til medisinsk behandling, rett til menneskelig behandling og liknende, ivaretas. Ombudet bemerker at forhold som alder, kjønn, etnisitet, religion, nasjonal opprinnelse, språk og seksuell orientering ikke skal medføre til at det er forskjeller på hvilke tilbud, tjenester som gjøres tilgjengelige for den enkelte utlending. Dette kan for eksempel gjøre seg gjeldende for utlendinger som har redusert funksjonsevne. Mangelfull tilrettelegging og usaklig forskjellsbehandling av enkelte grupper av utlendinger, kan innebære krenkelse av diskrimineringsforbud i diskrimineringsloven dersom unnlattelse stiller enkelte grupper dårligere enn andre på internatet.

Den norske kirke/Borg biskop uttrykker i hovedsak tilslutning til forslaget, og understreker samtidig det særlige behovet for omsorg og medmenneskelighet som mennesker i utlendingsinternat har behov for:

Formuleringen «så langt det er praktisk mulig» gir institusjonene lite påtrykk i faktisk å gjøre det praktisk mulig. Det gir også i liten grad føringer for bevilgende myndigheter. Det sies ingenting om hvordan religionsutøvelsen evt. kan komme til uttrykk. Samtidig refereres den adgang til kontroll og begrensning av religionsutøvelse som politiet har hjemmel til etter utl. § 37 d. Samlet sett kommuniserer bestemmelsen et restriktivt og begrensende syn på muligheten for religionsutøvelse. Art. 18 i SP, som også er innkorporert i norsk lov, konkretiserer religionsfriheten på følgende måte: «Denne rett skal omfatte frihet til å bekjenne seg til og anta en religion eller tro etter eget valg, og frihet til alene eller sammen med andre, offentlige eller privat, å utøve sin religion eller tro gjennom gudstjeneste, iakttakelse av religiøse skikker, andaktsøvelser og undervisning». Rett til religionsutøvelse vil derfor ofte også innebære rett til kontakt med tros- og livssynsamfunnets leder (prest, pastor, imam osv.), og deltakelse i religiøse skikker, gudstjeneste osv. Det fore-

slås derfor at det formuleres en minimumsstandard for hvilken plikt institusjonene har når det gjelder tilretteleggelse av religionsfriheten, slik at denne plikten også får virkning for de ressursmessige bevilgninger til institusjonen. De internerte bør kunne ha kontakt med prest el., kunne søke til gudstjeneste, tilgang på Bibel, Koran el. og søke sjelesorg.

Den norske kirke/Oslo Biskop anser at disse rettighetene skal oppfylle høringens ene formål: Å gi tydelige og presise regler om utlendingers rettigheter under oppholdet.

Oslo biskop mener at disse rettighetene ikke må innskrenkes i forhold til tilsvarende rettigheter i fengselsloven, og mener at parallelle lover kan føre til ubegrunnet forskjellsbehandling.

MiRA Ressurscenter for innvandrere- og flyktningekvinner mener at utlendingens rettigheter, slik det fremkommer av ordlyden, er svært begrenset og marginalisert. Utlendingens rettigheter slik det er beskrevet i høringsnotatet, må etter MiRA-senterets syn være et minimumskrav for mennesker som ikke har begått annen forbrytelse enn å søke asyl i landet, men fått avslag. MiRA-senteret anbefaler at utlendingens rettigheter konkretiseres og eventuelle praktiske hindre for å benytte seg av disse rettighetene, fjernes.

Juss-Buss uttaler at:

De internerte gis etter lov- og forskriftforslaget visse rettigheter: Rett til besøk, telefonsamtaler, postsendinger, privatliv, fellesskap med andre utlendinger, fysisk aktivitet, opphold i friluft, religionsutøvelse og private eiendeler. Rettighetene begrenses imidlertid ved at de bare gjelder «så langt det er praktisk mulig». Et av hovedhensynene bak denne lov- og forskriftsfestingen er at utlendingens rettigheter og politiets rammer for kontroll og maktbruk klart skal framgå av loven. Etter Juss-Buss' mening tilfredsstilles ikke dette hensynet slik rettighetsbestemmelsene nå er formulert. Henvisen til praktiske hensyn fører til at rettighetspreget i loven og forskriften utvannes, ved at den kompetente myndighet ved utlendingsinternatet til enhver tid vil kunne bruke dette som hjemmel for å begrense utlendingens rettigheter. Hensynet til at utlendingen skal kunne forutberegne sin rettsstilling taler imot å benytte denne vage formuleringen. Det er nødvendig at hjemmelen for å gripe inn i rettighetene er klart formulert, både av hensyn til legalitetsprinsippet og av hensyn til Norges forpliktelser etter EMK. Av konvensjonsbestemmelsene og praksis fra EMD følger det vilkår for å gripe inn i disse rettighetene. Av konvensjonsbestemmelsene følger det at inngrepet må være i samsvar med lov, samt være «nødvendig

i et demokratisk samfunn» av hensyn til nærmere oppstilte legitime formål. EMD har i tillegg presisert lovkravet slik at lovbestemmelsene må være tilgjengelige og tilstrekkelig presist formulerte, jf for eksempel dommen *Sunday Times v. UK A 30 (1979)*. Juss-Buss har ingen innvendinger mot de aktuelle restriksjonene der dette følger av loven. EMKs vilkår må da anses som oppfylt. Det påpekes imidlertid at henvisningen til praktiske hensyn innskrenker utlendingens rettigheter på en måte som kan komme i konflikt med kravene til presis formulering som EMD stiller. En vurdering av denne lovgiverteknikken sett opp mot vilkårene i EMK er i alle tilfeller ikke kommet til uttrykk i høringsbrevet. Juss-Buss mener at formuleringen «så langt det er praktisk mulig» bør strykes fra disse bestemmelsene. Slik unngår man at rettighetene mister sitt innhold, og man tilfredsstiller klarhetskravene som følger av EMK og EMDs praksis. Utlendingsinternatet vil etter dette fremdeles ha anledning til å innskrenke utlendingens grunnleggende rettigheter. Med unntak av retten til fellesskap, vil de nevnte rettighetene kunne begrenses «når dette er nødvendig av hensyn til ro, orden eller sikkerhet eller for å sikre iverksetting etter § 41», jf. forslaget til ny § 37 d fjerde ledd bokstav a-d.

4.2.3 Departementets merknader

Forslaget til endringer i tredje ledd angir de helt sentrale rettighetene utlendingen har under oppholdet på internatet, noe mange av høringsinstansene påpeker som positivt. Listen av rettigheter er ikke ment å være uttømmende, og rettigheter som den innsatte har etter andre lover skal ikke innskrenkes i større grad enn lovforslaget gir uttrykk for.

Det store flertall av de høringsinstansene som har merknader til forslaget, er kritisk til den mulige innskrenkningen av rettighetene formuleringen «så langt det er praktisk mulig» åpner for. Departementet har vurdert spørsmålet på nytt, og kommet til at merknadene fra særlig Juss-Buss og Advokatforeningen er så tungtveiende at ordlyden endres i tråd med Advokatforeningens forslag. Det vil da tydeligere fremkomme at rettighetsoppregningen ikke er uttømmende, og at begrensningene i rettighetene bare kan gjøres etter lovens angivelse, det vil si i forbindelse med kontrolltiltak og forbyggende tiltak. Som Advokatforeningen påpeker kan innskrenkninger i rettighetene kun foretas dersom dette er nødvendig og proporsjonalt for å sikre ro, orden eller sikkerhet etc. Kravene til begrunnelse vil variere, og det må kreves sterkere

grunner jo mer inngripende tiltaket er. Med en slik endring anses det imidlertid ikke nødvendig å innta presiseringer som foreslått av POD og SHdir. Likestillings- og diskrimineringsombudets merknader om at det heller ikke mellom ulike grupper utlendinger må skje diskriminering, er et prinsipp departementet støtter fullt ut, og som politiet forutsettes å følge. Det anses imidlertid ikke nødvendig å lovfeste dette i § 37 d.

Når det gjelder forslaget fra Den Norske kirke/Borg Biskop om å formulere en minimumsstandard for hvilken plikt institusjonene har når det gjelder tilretteleggelse av religionsfrihet, slik at denneplikten også får virkning for de ressursmessige bevilgninger til institusjonen, er departementets vurdering at dette ikke er ønskelig å lovfeste. Dette på samme måte som i straffegjenomføringsloven, som gjelder for fengslene. Det vil imidlertid sies noe mer om tilrettelegging av religionsfrihetens innhold i forskriften som er under utarbeidelse av Justisdepartementet.

Bestemmelsen forutsetter at politiet plikter å tilrettelegge for et så godt samarbeid som mulig med kommunale, fylkeskommunale og statlige etater etc. på områder disse andre etatene er ansvarlige. Særlig gjelder dette helsevesenet, barnevernet og overformynderiet. Disse er ansvarlige for områder det er spesielt viktig å ivareta ved opphold i en lukket institusjon. Dette vil måtte reguleres nærmere i forskrift.

4.3 Utlendingsloven § 37 d fjerde ledd

4.3.1 Kort om forslaget

I forslaget til nytt fjerde ledd angis politiets adgang til å iverksette ulike typer restriksjoner og bruk av maktmidler overfor innsatte og besøkende på utlendingsinternat. I høringsbrevet ble det foreslått følgende ordlyd som nytt fjerde ledd:

Når det er nødvendig for å opprettholde ro, orden eller sikkerhet, eller sikre iverksetting etter § 41, kan politiet

- a) undersøke utlendingens person, rom og eiendeler, samt øvrige gjenstander, rom og areal på internatets område,
- b) midlertidig frata og forvare utlendingens penger og andre gjenstander,
- c) kontrollere og begrense utlendingens besøk, telefonsamtaler og postsendinger,
- d) kontrollere og begrense utlendingens fysiske aktivitet, opphold i friluft, religionsutøvelse og livssynsutøvelse, eller
- e) visitere besøkende og andre som oppholder seg på internatets område.

Tiltak etter bokstav a, b og c 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. Telefonavlytting etter bokstav c kan ikke foretas uten at samtalepartnerne er varslet på forhånd. Tiltak etter bokstav e kan iverksettes overfor besøkende og andre som oppholder seg på internatets område, for å undersøke om vedkommende skjuler opplysninger om en utlendings identitet. Tiltak etter dette ledd kan ikke iverksettes overfor utlendingens prosessfullmektig eller representant for offentlig myndighet.

4.3.2 Høringsinstansenes syn

Politidirektoratet (POD) uttaler at:

Det er en viktig oppgave å opprettholde ro, orden og sikkerhet på internatet. Fjerde ledd må anses som forebyggende tiltak for disse formålene samtidig som det gir politiet en utvidet mulighet i forhold til bestemmelsene i utl. for øvrig, til å avdekke falsk identitet og avdekke en ukjent eller usikker identitet. Det er imidlertid viktig at begrepene som benyttes er klare og entydige. Sentrale begrep som undersøkelse og visitasjon må være klart definert. POD mener det vil være bedre å benytte «ro, orden og sikkerhet» i stedet for «ro, orden eller sikkerhet».

Til bokstav a uttaler POD:

I fjerde ledd bokstav a) er begrepet «undersøke» benyttet. Det fremgår av høringsbrevet at dette er benyttet i stedet for begrepet «ransake» for å markere at det dreier seg om et tiltak som gjøres i forbindelse med en utlendings sak og under et opphold på utlendingsinternat, og ikke i straffesak. Ransaking kan etter strpl § 192 brukes for tre formål:

1. for å sette i verk/ gjennomføre en pågripelse
2. leting etter bevis i saken som danner grunnlaget for ransakingen
3. beslag av ting eller ting det kan tas hefte i

Etter utl. § 37, tredje ledd kan det foretas undersøkelse av utlendingens person, bolig, rom eller annet oppbevaringssted dersom det foreligger skjellig grunn til mistanke om at utlending, i strid med pålegg som nevnt i paragrafens første ledd (ved innreise eller senere medvirket til å avklare sin identitet), tilbakeholder eller skjuler opplysninger om identitet, eller i strid med pålegg som nevnt i utl. § 44, tilbakeholder eller skjuler opplysninger om tidligere oppholdssted. Politiloven (pl.) § 10 andre ledd, gir politiet myndighet til å visitere perso-

ner som fjernes, anholdes eller anbringes, jf pl. § 7a, til å søke etter våpen eller andre farlige gjenstander. Undersøkelser med dette formål kalles sikkerhetsvisitasjon eller preventiv visitasjon. Identifikasjonsvisitasjon etter pl. § 10 første ledd kan foretas for å bringe en persons identitet på det rene, men retter seg mot personer som nekter å oppgi navn eller oppgir falsk identitet. Utl. § 37 andre ledd hjemler visitasjon av utlending når vedkommende ved innreise til riket eller ved senere anledning på oppfordring nekter å utlevere reisedokument, billetter eller annen dokumentasjon som kan bidra til å klarlegge personens identitet. Videre er det adgang til slik visitasjon ved grunnet mistanke om at utlendingen holder tilbake eller skjuler opplysninger av betydning om identitet eller tidligere oppholdssted. Her benyttes begrepet «undersøke» i forhold til både å opprettholde ro, orden eller sikkerhet eller til å skaffe opplysninger i forbindelse med fastsetting av identitet. Dette kan føre til at begrepet «undersøke» får en uklar definisjon. Det er innarbeidet i politiet at visitasjon gjennomføres for å søke etter farlige gjenstander på person for å frata personene gjenstander egnet til å skade vedkommende selv eller andre, men også for å fastslå identitet jf pl. § 10. For at begrepene skal være klare og entydige, foreslås det at det tilføyes et punkt som inneholder visitasjon av utlendingen eller at «undersøke» i punkt a) byttes ut med «visitere».

Til bokstav e uttaler POD:

Ifølge høringsbrevet er hensikten med bokstav e) å gi politiet adgang til å visitere besøkende og andre som oppholder seg på internatets område for å avdekke om vedkommende skjuler en utlendings identitet. Ut fra det POD har argumentert med i forhold til punkt a), vil «undersøke» være et bedre begrep i denne sammenheng ut fra hensikten. Undersøkelse er et innarbeidet begrep jf utl. § 37 tredje ledd i forhold til å lete etter dokumenter og lignende som fastsetter identiteten til en utlending. En slik undersøkelse retter seg imidlertid mot utlendingen selv og ikke mot andre personer som for eksempel besøkende. I følge lovforslaget kan besøkende og andre som oppholder seg på internatets område visiteres hvis det er nødvendig for å opprettholde ro, orden eller sikkerhet. POD mener at begrepet «undersøke» også her vil være et entydig begrep. Gjennomføringen blir i samsvar med straffegjennomføringsloven § 27 hvor undersøkelse av en person som nevnt i punkt e) som gir positivt utslag, kan visiteres. Dette vil etter vårt syn være dekkende for å ivareta ro, orden og sik-

kerhet i forhold til besøkende og andre som oppholder seg på internatets område.

POD og Romerike politidistrikt uttaler at:

Politiet også [bør] ha adgang til å nekte å utlevere eller sende postsendning til eller fra utlendingen dersom sendingen inneholder opplysninger som kan føre til forstyrrelse av ro, orden eller sikkerhet eller iverksetting etter lovens § 41. Uten en slik presisering i lovteksten antas at politiet i flere tilfeller ikke vil ha nødvendig hjemmel til å holde igjen aktuelle postforsendelser. En slik hjemmel er for øvrig gitt i straffegjennomføringsloven § 30 fjerde ledd. Videre vil kontroll av telefonsamtaler, i den grad dette er nødvendig, bare kunne utføres i den grad samtalepartene pålegges å føre samtalen på et språk de tilsatte behersker. Det bør derfor vurderes om politiet gjennom lov gis hjemmel til å gi et slikt pålegg.

Politiets sikkerhetstjeneste (PST) uttaler at:

Formålet med bestemmelsen antas å være å gi politiet mulighet til å følge med på og eventuelt gripe inn i utlendingens kommunikasjon. Med kontroll av telefonsamtaler antar PST at det siktes til fastlinjetelefon som er tilgjengelig for utlendingene på internatet. For det tilfelle at det under samtalen finner sted uttalelser som er av materiell betydning for formålet eller andre mulige straffbare forhold, bør notoriteten sikres, for eksempel gjennom notering fra tjenestemannen eller opptak. Etter ordlyden kan kun «avlytting» finne sted. At tjenestemannen kan notere underveis antas å være selvsagt. Imidlertid fremstår notering underveis som lite egnet til å garantere for et nøyaktig referat av samtalen. Usikkerhet om samtalsinnhold kan medføre misforståelser eller at informasjon/bevis går tapt. PST finner derfor at det bør vurderes om avlyttingen bør kunne suppleres med opptak. PST antar at gjenstand for avlytting er den fastlinjetelefon som erfaringsmessig utplasseres ved institusjoner. PST ser en utfordring i forhold til en utlending som ikke har til hensikt å opprettholde ro og orden, sikre sin uttransportering eller skjuler/tilbakeholder identitets- eller oppholdsstedsopplysninger. Utlendingen kan ønske å holde sin kommunikasjon utenfor politiets kontrollsfære ved å velge en annen, ikke avlyttet kommunikasjonslinje, for eksempel mobiltelefon eller Internett. Avlytting av mobiltelefoni og internettbruk medfører personvernmessige, praktiske og økonomiske utfordringer. PST finner likevel at det bør vurderes om utlendingen bør fratas andre kommunikasjonslinjer enn fastlinjetelefon.

Advokatforeningen er av den oppfatning at mistankekravet etter fjerde ledd bør være «skjellig grunn». Advokatforeningen uttaler videre:

Det samme bør gjelde når tiltak for å avdekke opplysninger benyttes mot en tredjeperson. Når det iverksettes slike tiltak, enten mot utlendingen eller tredjeperson, bør det være et vilkår at tiltaket er egnet til å nå målsetningen. Formuleringen utlendingens prosessfullmektig i siste punktum bør endres til utlendingens advokat. Dette ser også ut til å være det som er tilsiktet etter forarbeidene. Adgang til å holde personer under oppsyn om natten bør være et tiltak som politiet bare kan iverksette når det er nødvendig for å opprettholde ro orden eller sikkerhet. Hovedregelen bør være at man ikke er under oppsyn om natten, men at dette kan tillates etter en konkret vurdering, jf kjennelse fra Borgarting lagmannsrett (o6- 018026KST-BORG) I denne kjennelse uttaler lagmannsretten forutsetningsvis at vekking om natten vil være et brudd på EMK art. 8, med mindre dette er vurdert som nødvendig i det konkrete tilfellet. Det bør derfor tas inn en ny bokstav f som lyder: «f) føre tilsyn med utlendingen om natten når dette er nødvendig for å opprettholde ro, orden eller sikkerhet.»

Datatilsynet mener at:

Kriteriet for benyttelse av restriksjoner eller maktmidler etter bestemmelsens fjerde ledd fremstår som svært vide og skjønnsmessige. Vilkåret er at iverksettelse av aktuelle tiltak skal være «nødvendig for å opprettholde ro, orden eller sikkerhet eller sikre iverksettelse etter § 41». Det spesifiseres ikke nærmere i merknadene til bestemmelsen hva som faktisk kan tilsi at iverksettelse av slike tiltak kan være nødvendige. Dette kan medføre ulikt meningsinnhold avhengig av hvem som tolker bestemmelsen. Det argumenteres samtidig for, i merknadene til bokstav e, at plassering av personer i et lukket internat i seg selv vil føre til at man står overfor utfordringer for å opprettholde ro, orden og sikkerhet. Datatilsynet finner det underlig at plasseringen i seg selv karakteriseres som en oppfyllelse av vilkåret i bestemmelsen, og stiller spørsmål ved hvorvidt dette betyr at man er av den oppfatning at muligheten for å benytte ulike maktmidler og restriksjoner teoretisk sett alltid er til stede? En slik runddans mellom ordlyden i lovbestemmelsen og kommentarene i merknadene tyder på at dette vilkåret er for lite spesifisert. Det påpekes videre at terskelen for iverksettelse av tiltak etter fjerde ledd er lavere enn etter sjette ledd, hvilket er godt begrunnet, men dette forsterker behovet for ytterligere

konkretisering av kriteriet i fjerde ledd. I sjette ledd stilles det faktisk ekstra og mer konkrete krav for iverksettelse. Etter Datatilsynets oppfatning vil også tiltakene som beskrives i fjerde ledd kunne oppleves som et inngrep i den enkeltes integritet. I den sammenheng kan nevnes telefonavlytting, undersøkelse av egen person, rom og gjenstander og visitasjon av besøkende. Det er derfor lite tilfredsstillende at det ikke er gjort mer for å konkretisere hva som faktisk må til før de aktuelle tiltak kan iverksettes. Forskriftsfesting av proporsjonalitetsvurderingen i forskriftsforslagets § 20 vil kanskje hindre uberettigete inngrep, men bestemmelsen kan likevel ikke anses som noen veiledende rettesnor.

MiRA Ressurscenter for innvandrere- og flyktningekvinner uttaler:

Slik det fremheves i høringsnotat, vil det innføres sterkere restriksjoner for å kunne opprettholde ro, orden og sikkerhet ved internatet. MiRA-Senterets erfaringer tilsier at forholdene ved internatet allerede er svært vanskelige, og det drives under streng kontroll. De foreslåtte endringene vil etter MiRA-Senterets syn bidra til å ytterligere begrense asylsøkerens menneskerettigheter. Utlendingsmyndighetene har allerede rett til å foreta seg frihetsberøvelse av utlendingen, og de foreslåtte endringene bidrar ytterligere til at forskjellen mellom fengsel og utlendingsinternatet minsker drastisk. MiRA-Senteret er svært skeptiske til at terskelen for å kunne utøve makt overfor utlendingen senkes og ytterligere begrensninger i forhold til rettigheter innføres, og mener ledd 4 i § 37 d, bør utgå. MiRA-Senteret mener at myndighetene må klart avgrense seg og iverksette tiltak mot innvandring av personer som ikke er i landet av redelige årsaker. Forslag til endringer i § 37 d, er slik MiRA-Senteret ser det, et ledd i denne retningen. Samtidig må myndighetene være oppmerksom på det faktum at flesteparten av utlendinger som blir pågrepet og plassert i utlendingsinternatet ikke er kriminelle. Dermed kan innstramningene oppleves som en dobbel straffereaksjon. MiRA-Senterets erfaringer viser at mange søkere med avslag bærer på traumer i forbindelse med overgrep, forfølgelse og undertrykking fra sine hjemland og de foreslåtte tiltakene kan oppleves som nye overgrep. I § 37 d 4. ledd (a-e) gis politiet anledning til å foreta undersøkelser og visitasjon av utlendingens person, rom og eiendeler m.m.. for å opprettholde ro, orden eller sikkerhet. Det understrekes også at det kan iverksettes ulike tiltak når det er grunn til å tro at dette kan ha betydning for saken, deriblant for avklaring av identitet. MiRA-Senteret er sterkt imot denne

bestemmelsen som tar en total kontroll over utlendingers liv og iverksettes for at myndighetene skal få en rask avklaring på saken, gjennom å krenke en persons integritet og menneskeverd. MiRA-Senteret er likeledes skeptisk til at visiteringen også kan utvides til å gjelde besøkende. Videre ønsker MiRA-Senteret å understreke at man ikke mener det er riktig at politi skal kunne bruke makt overfor utlendingen som bor på internat. Utlendingsinternatet er intet fengsel og huser alle grupper søkere, deriblant voksne, barn, kvinner og familier. Kriminelle bør dermed plasseres atskilt fra øvrige beboere på internatet. MiRA-Senteret mener utlendingens rett til fysisk aktivitet, opphold i friluft, religions- og livssynsutøvelse på ingen måte må fratras eller begrenses. Selv i høysikkerhetsfengsel som Guantanamo fengselet har innsatte rett til å utøve sin religion og livssyn. Dette bør også være en selvfølge i norske utlendingsinternat. MiRA-Senteret anbefaler på det sterkeste at departementet revurderer dette forslaget.

Likestillings- og diskrimineringsombudet sier:

[...] registrerer at bestemmelsene legger opp til at ovennevnte rettigheter så langt det er mulig ikke skal begrenses, og at det bare unntaksvis, og ved helt nødvendige omstendigheter, skal iverksettes kontroll og maktbruk. Vilåret for å begrense utøvelsen av rettighetene, er at det er strengt nødvendig i forhold til å opprettholde ro, orden og sikkerhet, samt nødvendig for å avdekke opplysninger om korrekt identitet. Hva som er nødvendig og strengt nødvendig for å opprettholde ro, orden og sikkerhet, samt å avdekke korrekt identitet må baseres på en helhetsvurdering. Etter ombudets syn er det viktig å sikre at utlendinger ikke kollektivt utsettes for begrensning/fratakelse av rettigheter. Det er viktig at det foretas en individuell vurdering av hver enkelt, når det er spørsmål om å iverksette kontroll og maktbruk, og således begrense vedkommendes rettigheter. Dette gjør seg spesielt gjeldende i forhold til familier som oppholder seg i internatet. Det er viktig at barn vernes mot unødige begrensninger i bevegelsesfriheten når det iverksettes sanksjoner mot foreldrene. Ombudet mener det er helt nødvendig med klare retningslinjer for å ivareta barnas rettigheter i slike situasjoner, og sikrer at de ikke lider unødig overlast. Dette gjør seg gjeldende når for eksempel den ene eller begge foreldrene plasseres i sikret avdeling, sikkerhetscelle eller utelukkes fra fellesskapet på internatet, jf. § 37 femte ledd litra b, c.

Den norske kirke/Oslo Biskop uttaler:

[...] vil bemerke at rettssikkerheten, rettsgarantiene og de sentrale rettighetene - som er nevnt i 3. ledd er svakt forankret, og kan lett forsvinne når politiet tar i bruk de restriksjoner og den maktbruk som dette leddet åpner for. Oslo biskop mener at rettssikkerheten må gis et langt tryggere vern. Sakene til de utlendingene det her gjelder, er egentlig forvaltningsmessig avsluttet. Vedtakene skal effektueres, og av mange slags grunner har politiet ikke klart det. Når søkere utsettes for straff og press, finnes det ikke noe rettssikkerhetsnett rundt dem. De har ingen klagerett, eller rett til advokat. Det er heller ikke gitt noen innsynsrett. Det er alltid en fare for at tvangsrettigheter kan bli misbrukt. Oslo biskop mener at det bør fastsettes klare regler for innsynsrett og inspeksjonsrett for utenforstående. F. eks til organisasjoner som Røde Kors, som har kompetanse på dette internasjonalt. Begrensning av religions- og livssynsutøvelse er et sterkt inngrep og dette livsområdet bør derfor gis et særskilt vern.

4.3.3 Departementets merknader

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.

Etter forslaget til nytt fjerde ledd første punktum gis politiet adgang til å iverksette ulike typer restriksjoner og bruk av maktmidler overfor innsatte på utlendingsinternat. Alle tiltakene bestemmelsen nevner vil i utgangspunktet kunne tas i bruk når det er nødvendig for å opprettholde ro, orden eller sikkerhet, eller sikre iverksetting av vedtak etter utlendingsloven § 41. Dette omfatter undersøkelse av utlendingen etter bokstav a, midlertidig fratakelse av utlendingens gjenstander etter bokstav b, brev og besøkskontroll etter bokstav c, kontroll av fysisk aktivitet mv. etter bokstav

d, og visitasjon av besøkende og andre som oppholder seg på internatets område etter bokstav e.

MiRA-senteret har en innvending mot at politiet gis anledning til å foreta undersøkelser og visitasjon av utlendingens person, rom og eiendeler m.m. for å opprettholde ro, orden eller sikkerhet. Departementet mener at å fjerne denne muligheten i praksis vil innebære at politiet ikke vil kunne sørge for at den enkelte utlending ikke uroer eller skader andre personer i internatet. En slik myndighet må nødvendigvis politiet ha. Ethvert kontrolltiltak skal være forholdsmessig, og ikke overdrevet i sin maktbruk. Likestillings- og diskrimineringsombudets merknader støttes i så måte fullt ut.

Datatilsynet ønsker en nærmere konkretisering av hva som faktisk kan tilsi at iverksettelse av tiltak kan være nødvendig. Det er imidlertid svært mange ulike situasjoner som kan medføre behov for å foreta kontroller og tiltak. Dette gjør en konkretisering lite hensiktsmessig. Når det gjelder Datatilsynets problematisering av hvorvidt plasseringen i internatet i seg selv betyr at muligheten for å benytte ulike maktmidler og restriksjoner teoretisk sett alltid er til stede, skal departementet bemerke at dette ikke er tilfellet. Tiltakene i bokstav a til e kan kun gjennomføres når det er nødvendig for å sikre ro, orden eller sikkerhet etc. Dette vilkåret er ikke uten videre oppfylt kun ved at man har opphold på internatet, det må noe mer til. 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.

Den norske kirke/Oslo Biskops merknad om at sakene til de utlendingene det her gjelder egentlig er forvaltningsmessig avsluttet, er ikke korrekt. Oppholdet i internatet reguleres av forvaltningsloven, og utlendingene har dermed både klagerett, innsynsrett og rett til prosessfullmektig.

POD mener det vil være bedre å benytte «ro, orden og sikkerhet» i stedet for «ro, orden eller sikkerhet». Departementet støtter ikke dette synet, da en slik utforming vil kunne forstås som at det her dreier seg om kumulative vilkår, det vil si at alle vilkårene må være oppfylt for å iverksette et kontrolltiltak. Dette er ikke tilsiktet. For eksempel kan det av hensyn til andre utlendingers ro være nødvendig å iverksette tiltak overfor en utlending, uten at det innebærer en fare for sikkerheten.

Bestemmelsen angir at det er «politiet» som kan beslutte å iverksette tiltak eller restriksjoner etter fjerde ledd. Ordlyden innebærer at beslutningene må treffes av en person som har politimyndighet på området.

I bokstav a er begrepet «undersøke» foreslått i stedet for det straffeprosessuelle begrepet «ransake». Formålet med begrepet er å markere at det dreier seg om et tiltak som gjøres i forbindelse med en utlendingssak og under opphold på et utlendingsinternat, ikke i straffesak. Begrepet benyttes også i utlendingsloven § 37 tredje ledd, jf. § 37 b, og i straffegjennomføringslovens bestemmelser, for eksempel i §§ 27 til 29. Departementet er således ikke enig med POD i at begrepsbruken her bør endres.

Adgangen til undersøkelse er ment å ha de samme begrensninger som følger av utlendingsloven § 37 tredje ledd og straffeprosessloven §§ 192 flg. Dette medfører at bestemmelsen ikke vil gi adgang til kroppslig undersøkelse som nevnt i straffeprosessloven § 157. Bestemmelsen gir også anledning til å undersøke øvrige gjenstander, rom og areal på internatets område, uten at undersøkelsen således behøver å være knyttet til en bestemt person. Med «internatets område» menes området innenfor internatets gjerde og det området utenfor gjerdet som disponeres av internatet. Begrepet «undersøke» er også en understrekning overfor Politiets utlendingsenhet om at kontrolltiltak skal gjennomføres på en mest mulig skånsom måte. Dersom kontrollen kan gjennomføres uten å ty til fysisk visitasjon i straffeprosesslovens forstand, skal den det.

Utgangspunktet etter bokstav b er at utlendingen skal ha rådighet over sine eiendeler under oppholdet på utlendingsinternatet. Dette kan imidlertid være i strid med hensynet til ro, orden eller sikkerhet på internatet. Bestemmelsen vil således ha et preventivt og sikkerhetsmessig formål.

Kontroll og begrensninger av besøk, telefonsamtaler og postsendinger etter bokstav c vil hovedsakelig være aktuelt for å opprettholde ro, orden eller sikkerhet etter første punktum, men det kan også være aktuelt for å bringe utlendingens identitet på det rene, jf. annet punktum. Departementet finner at POD og Romerike politidistrikts forslag om lovfesting av at politiet også bør ha adgang til å nekte å utlevere eller sende postsending til eller fra utlendingen er tilfredsstillende ved uttrykket «begrense» i bokstav c. Å «begrense» denne type kommunikasjon kan i prinsippet være helt eller delvis, dermed omfattes i prinsippet også det å nekte å utlevere eller å sende postsendinger (forutsatt at en slik begrensning er

forholdsmessig). Departementet finner heller ikke grunn til å lovfeste de samme instansenes ønske om å pålegge et språkpåbud ved telefonsamtaler. Dersom politiet mener det er vesentlig i den enkelte samtale å kunne følge med, må tolk kunne benyttes. Heller ikke PSTs forslag om opptak av telefonsamtaler av notoritetshensyn, eller forbud mot andre kommunikasjonslinjer enn fastlinjetelefon, kan etter departementets syn etterkommes. 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.

Tiltak etter bokstav d kan bare brukes for å ivareta hensynet til ro, orden eller sikkerhet eller sikre iverksetting av vedtak, ikke for å klarlegge identitet, jf. annet punktum.

Begrepet «visitasjon» i bokstav e innebærer en adgang til ytre besiktigelse av personens kropp, samt undersøkelse av vedkommendes klær, veske og øvrige håndbagasje. Visitasjon innebærer ikke avledning av den besøkende, med unntak av at vedkommende må ta av yttertøy og sko. Adgangen til undersøkelse av besøkende eller andre som av ulike grunner befinner seg på internatets område, er således ikke så omfattende som overfor de som er plassert i internatet. Departementet har også funnet grunn til å gi politiet adgang til å visitere besøkende og andre som oppholder seg på internatets område også for å avdekke om vedkommende skjuler en utlendings identitet, jf. fjerde punktum.

Fjerde ledd siste punktum fastslår at tiltak og restriksjoner som nevnt i fjerde ledd bokstav a til e ikke kan benyttes overfor utlendingens prosessfullmektig eller representant for offentlig myndighet. Begrepet prosessfullmektig omfatter både utlendingens prosessfullmektig i fengslingssak etter utlendingsloven og i selve utlendingssaken.

Som foreslått i annet punktum, kan telefonavlytting bare foretas når samtalepartneren er varslet

om dette. Tilsvarende gjelder etter straffegjennomføringsloven § 32 tredje ledd.

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.

Advokatforeningens forslag om å innføre krav om «skjellig grunn til mistanke» for å gjennomføre ulike kontrolltiltak, finner departementet ikke grunn til å etterkomme. Foruten det som er sagt ovenfor, vil det i en lukket institusjon kunne være rutinemessig behov for å gjennomføre enkelte kontrolltiltak uten at det foreligger en konkret mistanke til en enkeltperson om brudd på noen regel. Departementet finner det heller ikke naturlig å erstatte uttrykket «prosessfullmektig» med «advokat», da det er en rekke andre grupper enn advokater som er ment å omfattes av unntaket fra kontroll, for eksempel rettshjelpere, juridiske studenthjelpsorganisasjoner og liknende. Advokatforeningens forslag om egen regulering av tilsyn om natten med ny bokstav f må i stor grad anses dekket allerede ved at tiltakene i bokstav a kun kan iverksettes der det er nødvendig av hensyn til ro, orden eller sikkerhet, eller er egnet til å avdekke en utlendings identitet. Tiltaket må i tillegg klart nok ikke være uforholdsmessig.

Når det gjelder formuleringen i fjerde punktum foreslår departementet, uten at dette medfører en realitetsendring i forhold til det opprinnelige forslaget, å endre ordlyden ved at «også» tas inn, og at passusen «overfor besøkende og andre som oppholder seg på internatets område» tas ut. Setningen vil da lyde:

«Tiltak etter bokstav e kan også iverksettes for å undersøke om vedkommende skjuler opplysninger om en utlendings identitet.».

Tilføyelsen av «også» er gjort for å understreke at visitering av besøkende ikke bare kan skje med det formål å undersøke om vedkommende skjuler opplysninger om en utlendings identitet, men også «når det er nødvendig for å opprettholde ro, orden eller sikkerhet, eller sikre iverksetting etter § 41».

4.4 Utlendingsloven § 37 d femte ledd

4.4.1 Kort om forslaget

I forslaget til nytt femte ledd fremgår det at politiet, med samme formål som nevnt i fjerde ledd første punktum, kan ta i bruk makt og maktmidler. Vilkårene er imidlertid her strengere enn i fjerde ledd. I høringsbrevet ble det foreslått følgende ordlyd i nytt femte ledd:

Når det er strengt nødvendig for å opprettholde ro, orden eller sikkerhet, eller sikre iverksetting etter § 41, og andre mindre inngripende tiltak forgjeves har vært forsøkt eller åpenbart vil være utilstrekkelig, kan politiet

- a) bruke makt og godkjente maktmidler, jf. politiloven § 6 fjerde ledd,
- b) plassere utlendingen i særlig sikret avdeling eller sikkerhetscelle, eller
- c) utelukke utlendingen fra fellesskapet på internatet.

Uttalelse fra lege skal så vidt mulig innhentes og tas i betraktning ved vurderingen av iverksetting og opprettholdelse av tiltak etter dette ledd bokstav b og c.

4.4.2 Høringsinstansenes syn

Advokatforeningen mener at den inngripende karakteren til de tiltak som kan iverksettes etter femte ledd gjør at terskelen for når de kan tillates bør være høyere enn det som er tilfellet i utkast til lovtekst. Bestemmelsen bør derfor endres til: «Når det er påkrevd». Advokatforeningen mener også at bestemmelsen bør endres slik at den krever at legeuttalelse alltid skal innhentes ved forlenget bruk av et tiltak. Videre uttaler Advokatforeningen at forslaget også kan tolkes slik at legeuttalelser ikke skal tas i betraktning når dette er innhentet. Dette bør endres slik at bestemmelsen klart uttaler at legeuttalelse alltid skal tas i betraktning. Bestemmelsen bør derfor endres til: «Uttalelse fra lege skal så vidt mulig innhentes. Legeuttalelse skal alltid innhentes når et tiltak skal forlenges.

Når legeuttalelse er innhentet skal denne tillegges betydelig vekt ved vurderingen.»

MiRA Ressurssenter for innvandrere- og flyktningkvinner bemerker at det etter forslaget vil innføres sterkere restriksjoner for å kunne opprettholde ro, orden og sikkerhet ved internatet. MiRA-senterets erfaringer tilsier at forholdene ved internatet allerede er svært vanskelige, og drives under streng kontroll. De foreslåtte endringene vil etter MiRA-senterets syn bidra til å ytterligere begrense asylsøkeres menneskerettigheter. Utlendingsmyndighetene har allerede rett til å foreta frihetsberøvelse av utlendingen, og de foreslåtte endringene bidrar etter MIRA-senterets oppfatning til ytterligere å redusere forskjellen mellom fengsel og utlendingsinternat.

Den norske kirke/Oslo Biskop stiller spørsmål ved i hvilken grad forslaget er i overensstemmelse med medisinske og legeetiske retningslinjer, og om Legeforeningen er konsultert. Det uttales i denne forbindelse:

Hvordan kan det garanteres for hva som vil skje med mennesker som allerede er i en marginalisert situasjon, når de i tillegg skal utsettes for frihetsberøvelse, settes i enecelle og fratas samvær og fellesskap med andre mennesker, samt fratas mulighet til friluft og aktiviteter? Utlendingsloven setter ikke så strenge krav til bevis som straffeloven. Utlendingsloven bygger i hovedsak på skjønn. Det er nok å «ha grunn til å tro» ...at en utlending vil overtre en bestemmelse for å utsette utlendinger for slike maktmidler. I psykiatriske institusjoner er det strenge regler for slik behandling. Reglene for utlendingsinternat bør være like strenge. Oslo biskop har notert seg at det ikke er politiet, men «politiets sikkerhetsselskaper og private firmaer» - som etter anbud kan få delegert politimyndighet og ta i bruk disse maktmidlene som regelverket åpner for. Biskopen er kritisk til at faktisk politimyndighet delegeres til private.

Til bokstav c bemerker POD og Romerike politidistrikt at lovteksten bør gi adgang til helt eller delvis utelukkelse fra fellesskap. På denne måten blir det gjennom loven synliggjort at det skal gjøres individuelle vurderinger av hvorvidt utelukkelsen skal være fullstendig eller begrenset. I noen tilfeller vil det kunne være tilstrekkelig med en delvis utelukkelse fra fellesskap. En adgang til å beslutte delvis utelukkelse vil for øvrig samsvare med prinsippet om at tiltaket skal være minst mulig inngripende ovenfor utlendingen, jf. forslaget til nytt sjette ledd.

4.4.3 Departementets merknader

Hensikten med forslaget er å oppstille yttergrenser for politiets bruk av makt i internatet. Terskelen for å ta i bruk tvangsmidler etter femte ledd er vesentlig høyere enn den som gjelder for iverksettelse av tiltak etter fjerde ledd. Makt og maktmidler kan bare brukes når det er strengt nødvendig og andre tiltak forgjeves har vært forsøkt eller åpenbart vil være utilstrekkelig. Tilsvarende vilkår gjelder for bruk av tvangsmidler etter straffegjennomføringsloven § 38. Justisdepartementet vil i forskrift regulere nærmere i hvilke situasjoner bruk av tvangsmidler kan benyttes. Et eksempel på en situasjon hvor bruk av tvangsmidler kan være aktuelt, er når en utlending er utagerende og går til angrep på andre ved internatet.

Begrepet «politiet» omfatter det samme personell som er omtalt i kommentaren til fjerde ledd.

I bokstav a går departementet inn for at begrepet «makt» forstås på samme måte som i politiloven § 6 fjerde ledd. Begrepet «maktmidler» er valgt for å markere at det ikke dreier seg om tvangsmidler i straffeprosessuell forstand. Politiet kan bare bruke maktmidler som er godkjent av Politidirektoratet.

I bokstav b er sikkerhetsavdeling og sikkerhetsceller på utlendingsinternatet ment å ha samme størrelse og innhold som politiarrester. Cellene må ha en slik utforming at plassering i cellene gjør inngrepet så lempelig som mulig, men samtidig oppfyller formålet med å ivareta ro, orden eller sikkerhet på utlendingsinternatet eller sikre iverksettelse etter § 41. Dette betyr at cellene skal ha tilgang til dagslys, og de skal som minimum inneholde ren madrass og tepper eller tilsvarende. Plassering i sikkerhetscelle er et alvorlig inngrep overfor utlendingen som må anses som en siste utvei.

Bokstav c innebærer en begrensning i utlendingens rett til å delta i fellesskapet med de øvrige innsatte på internatet. Tiltaket er inngripende overfor utlendingen, og bør så langt mulig ikke brukes samtidig med restriksjoner som nevnt i fjerde ledd bokstav c, jf. også forholdsmessighetsbegrensningen i sjette ledd.

I forbindelse med at det besluttes bruk av maktmidler som kan strekke seg over tid, skal utlendingen så vidt mulig fremstilles for lege, jf. femte ledd siste punktum. Ved plassering i sikkerhetscelle eller utelukkelse fra fellesskapet over flere timer bør uttalelse fra lege innhentes for å sikre best mulig grunnlag for å vurdere om begrunnelsen for

tiltaket er til stede og om det vil være et uforholdsmessig inngrep.

Departementet er ikke enig med Advokatforeningen i at uttrykket «påkrevd» uttrykker en høyere terskel for tiltak enn «strengt nødvendig», og departementet ser derfor heller ikke grunn til å endre ordlyden. Departementet bemerker videre mht. uttalelse fra lege i siste punktum at «så vidt mulig» er å forstå dit hen at det skal svært mye til før legeuttalelse ikke kan innhentes. Den skal alltid tas hensyn til når den er innhentet, og den skal veie meget tungt ved vurderingen av opprettholdelse av tiltaket. Endelig beslutningsmyndighet tilligger imidlertid politiet, som i ekstraordinære tilfeller kan overprøve en legeuttalelse. Med en slik presisering vil det ikke være nødvendig å endre forslaget. Departementet bemerker at forslaget ikke innebærer en begrensning av menneskerettighetenes gyldighet, slik MiRA-senteret uttrykker. Tiltakene skal aldri iverksettes dersom de er uforholdsmessige, jf. sjette ledd. Den norske kirke/Oslo Biskop stiller spørsmål ved om medisinske og legeetiske retningslinjer overholdes ved forslaget. Departementet bemerker at selve beslutningen om tiltak tilligger politiet, men at medisinsk kompetanse har som funksjon nettopp å ivareta de medisinske og legeetiske retningslinjene. Som det fremgår av utkastet til forskriftsbestemmelser, har enhver utlending i internatet – også den som er på sikkerhetscelle – krav på minst en time i friluft per dag. Ved overføring til sikkerhetsavdeling skal det også løpende vurderes om utlendingene der kan ha fellesskap, noe som skal tilstrebes. Dette som et ledd i forholdsmessighetsvurderingen angitt i sjette ledd. I de alvorlige tilfellene vil det dessuten være naturlig at lege vurderer overføring til psykiatrisk sykehus. For øvrig bemerker departementet at høringsutkastet ikke angir at private selskaper skal kunne få politimyndighet, men at de som gis begrenset politimyndighet skal være ansatt i politiet.

Departementet støtter forslaget fra POD og Romerike politidistrikt om at ordlyden i bokstav c bør presiseres til å lyde: *«helt eller delvis utelukke fra fellesskapet på internatet»*.

På denne måten blir det gjennom loven synliggjort at det skal foretas individuelle vurderinger av hvorvidt utelukkelsen skal være fullstendig eller begrenset. I noen tilfeller vil det kunne være tilstrekkelig med en delvis utelukkelse fra fellesskapet. En adgang til å beslutte delvis utelukkelse vil for øvrig samsvare med prinsippet om at tiltaket skal være minst mulig inngripende ovenfor utlendingen, jf. forslaget til sjette ledd.

4.5 Utlendingsloven § 37 d sjette ledd

4.5.1 Kort om forslaget

Det må alltid foretas en forholdsmessighetsvurdering når det vurderes tiltak etter lovutkastet fjerde og femte ledd. Denne forholdsmessighetsvurderingen kommer til uttrykk i sjette ledd. I høringsutkastet ble det foreslått følgende ordlyd i sjette ledd:

Tiltak etter fjerde og femte ledd kan ikke brukes når det vil være et uforholdsmessig inngrep. Slike tiltak skal brukes med varsomhet. Politiet skal fortløpende vurdere om det er grunnlag for å opprettholde tiltaket.

4.5.2 Høringsinstansenes syn

MiRA-senteret bemerker at dersom forslagene i fjerde og femte ledd gjennomføres, vil sjette ledd bli svært viktig. Senteret er imidlertid svært skeptisk til at det er myndighetene selv som skal stå for vurderingen av om det er grunnlag for å opprettholde et iverksatt tiltak overfor utlendingen. *MiRA-senteret* foreslår at det nedfelles i ordlyden at utlendinger, deres prosessfullmektig, samt frivillige organisasjoner som jobber på feltet skal kunne høres i denne fortløpende vurderingen og at dette skal tillegges verdi.

4.5.3 Departementets merknader

Bestemmelsen fastslår at inngrep som er nevnt i fjerde og femte ledd ikke kan gjennomføres dersom det vil være et uforholdsmessig tiltak. Det anses imidlertid tilstrekkelig at politi og lege har ansvar for å foreta vurdering av forholdsmessigheten ved opprettholdelse av tiltaket. Fra politiets side må det imidlertid forutsettes å være naturlig å ha kontakt med prosessfullmektig der dette finnes. En ettertidig kontroll skal sikres gjennom tilsynsrådet som er foreslått opprettet, jf. åttende ledd.

Siste punktum er tatt inn for å understreke at tiltak ikke skal vare lenger enn det som er nødvendig eller forholdsmessig.

4.6 Utlendingsloven § 37 d syvende ledd

4.6.1 Kort om forslaget

Bestemmelsen ble foreslått for å sikre notoritet mht. hvordan utlendingen er blitt behandlet under oppholdet, herunder om det er benyttet maktmidler eller om vedkommende er blitt undergitt restriksjoner. Registerføringen var også ment å gi grunnlag for tilsyn fra politimesteren, tilsynsmyn-

dighet og overordnet organ. I høringsutkastet ble bestemmelsen foreslått med følgende ordlyd:

Politiet skal føre nødvendige registre med opplysninger fra utlendingssaken, politiregistre, strafferegistre, gjennomførte kontrolltiltak, ankomster, utpasseringer, tidspunkt for tilsyn og behandling fra helsepersonell.

4.6.2 Høringsinstansenes syn

Advokatforeningen bemerker at dette leddet uttømmende bør regulere hva politiet skal loggføre. Den manglende loggføringen har etter Advokatforeningens erfaringer vært noe av problemet på Trandum. Særlig gjelder dette bruk av tiltak. Advokatforeningen mener derfor at loven må kreve at bruk av tvangstiltak alltid skal loggføres.

Datatilsynet bemerker:

[...] at bestemmelsene i forslaget i stor grad innebærer inngrep i personvernet til de enkeltpersoner som blir berørt. Hensynet til den enkeltes personvern og behovet for en privatsfære er ikke drøftet i nevneverdig grad. Det understrekes i den forbindelse at enkeltpersoner ikke får bedre personvern av at politiet får en hjemmel til å opprette registre uten at viktige personvernrettslige prinsipper som formålsbestemthet, forholdsmessighet og «need to know» samtidig ivaretas. Det gjøres generelt oppmerksom på at de personvernrettslige prinsipper slik de er nedfelt i personopplysningsloven, kommer til anvendelse på den behandling (bruk) av personopplysninger som skjer i forbindelse med drift av utlendingsinternatet. Det stilles blant annet visse grunnkrav til slik behandling, se personopplysningsloven § 11. Behandlingen må blant annet ha et rettslig grunnlag, den må ha et klart definert formål og være basert på korrekt og tilstrekkelig informasjon. Videre må behandlingen opphøre og personopplysningene slettes straks formålet med behandlingen er oppnådd.

Det oppgis i høringsnotatet at grunnet internatets karakter og den frihetsberøvelse som skjer ved plassering i internat, er det viktig at utlendingens rettigheter og rammer for kontroll og maktbruk klart fremgår av loven. Det er derfor også ønskelig å opprette et eksternt tilsynsråd som skal føre tilsyn med driften av utlendingsinternatet og behandlingen av utlendingene som oppholder seg der. I den sammenheng anses det viktig at det føres nødvendige registre. Bakgrunnen for viktigheten av registerføringen spesifiseres ikke. Det fremstår altså som uklart hvilke av de angitte formål registerføringen skal tjene. *Datatilsynet* vil understreke at en behandling av personopplys-

ninger, herunder registrering, kun skal skje dersom det finnes et klart definert formål. Hva som anses som «nødvendige registre» er ikke nærmere angitt. Høringsnotatet gir inntrykk av at man har et ønske om en registreringshjemmel uten at det virkelige behovet for registre, i denne sammenheng, er tilstrekkelig utredet. Behovet for notoritet og beslutningsgrunnlag for iverksettelse av tiltak som skal sikre ro, orden og sikkerhet nevnes i en bisetning. Er det en generell journalføringsplikt man her mener det er behov for, så bør det utredes ytterligere slik at man klart tar stilling til hva som bør registreres, av hvem, for hvilket register, hvorfor det registreres og hvor lenge registreringen skal oppbevares. Dersom man ikke kan oppgi et klart formål for en eventuell registrering, vil det være i strid med grunnleggende personvernrettigheter likevel å vedta en hjemmel for obligatoriske registre. Det er ikke et holdbart argument at aktuelle registeropplysninger er informasjon som politiet allerede har tilgang til. Her må man se an til for hvilket formål politiet eventuelt har tilgang til de aktuelle opplysninger. Dersom disse formålene divergerer fra driften av utlendingsinternatet og den der tilhørende utlendingsforvaltning, fremstår det ikke som klart at informasjonen kan benyttes i denne sammenheng. En uklar hjemmel for registerføring vil ikke avhjelpe i så måte. I det tilhørende forskriftsforslagets § 22 angis det eksempler på hvilke opplysningstyper som skal inn i registeret/registrene. Her angis det heller ikke hvor disse opplysningene skal hentes fra, i liten grad hva de skal brukes til og av hvem i politiet de skal kunne benyttes. Datatilsynet frykter at den manglende konkretiseringen og bevisstheten i forhold til hvilke formål man egentlig ønsker oppfylt med disse registrene, kan føre til en sammenblanding av opplysninger som er innhentet med bakgrunn i ulike rettslige grunnlag. Ofte vil man også faktisk mangle hjemmel for sammenstilling av de aktuelle opplysningene. Også sammenstilling av informasjon krever et rettslig grunnlag og i denne sammenheng kan slik sammenstilling medføre brudd på lovbestemt taushetsplikt dersom et gyldig rettslig grunnlag ikke finnes.

MiRA-senteret etterlyser sterkt en presisering og avgrensning av uttrykket «nødvendige registre», samt hvem som vil sette kriterier for dette. *MiRA-senteret* understreker videre at det ikke vil være riktig å pålegge helsepersonell meldeplikt, da dette vil være brudd på taushetsplikt og legeetik. *MiRA-senteret* mener således at dette kan bidra til å svekke utlendingens forhold til førstelinjetjenesten. *MiRA-senteret* anbefaler myndighetene å revurdere dette forslaget.

4.6.3 Departementets merknader

Departementet har vurdert forslaget på nytt, og legger særlig vekt på Datatilsynets høringssvar. Forslaget var utformet med tanke på å samle de ulike registrene Politiets utlendingsenhet allerede har tilgang til, og benytter, i utlendingssaken, slik at behandlingen av opplysninger blir mest mulig effektiv. At en slik kobling skaper en rekke avgrensningsspørsmål er imidlertid nå klart. Komplexiteten ved dette, veid opp mot den relativt begrensede praktiske fordelene Politiets utlendingsenhet vil ha ved en slik sammenkobling, gjør at forslaget om å benytte opplysninger fra andre registre frafaller.

I ethvert tilfelle vil det i en lukket institusjon av denne art være behov for et register som viser hvilke ulike aktiviteter som skjer, hvilke beslutninger som tas, grunnlagene for dette og liknende, i form av en samlet journal. Det er for eksempel behov for til enhver tid å ha oversikt over når de enkelte utlendinger ankommer og uttransporteres, når og fra hvem de har besøk og eventuell annen kontakt, når de har legetilsyn, interne flyttinger, eventuell bruk av makt og maktmidler etc. Dette både til hjelp i den daglige driften, for å ha oversikt over utlendingene i internatet slik at formålet med oppholdet oppnås best mulig, det vil si at utlendingene ikke forsvinner. Registeret vil også ha som formål å skape notoritet over driften, blant annet til bruk ved behandling av eventuelle senere klager, for å sikre et effektivt tilsyn, og også for å sikre en løpende ivaretagelse av utlendingenes rettigheter. Det bemerkes i forhold til *MiRA-senterets* høringsuttalelse om meldeplikt for helsepersonell at registeret naturlig nok ikke vil omfatte taushetsbelagte helseopplysninger, det vil her kun være tale om å registrere at utlendingen har hatt legetilsyn, og av hvem, slik at notoritet omkring spørsmål om helsetilsyn sikres for ettertiden.

På bakgrunn av dette endres forslaget til ordlyd i syvende ledd som følger:

For å sikre formålet med oppholdet i internatet og utlendingenes rettigheter kan politiet føre register med opplysninger om beslutninger som tas, ankomster, gjennomførte kontrolltiltak, bruk av makt og maktmidler, hendelser, interne flyttinger, utpasseringer, tidspunkt for tilsyn og behandling fra helsepersonell.

Politiet må ha plikt til å føre journal over tiltak som nevnt i fjerde og femte ledd. Det nærmere innholdet av bestemmelsen vil måtte angis i forskrift.

4.7 Utlendingsloven § 37 d åttende ledd

4.7.1 Kort om forslaget

Eksisterende utlendingsinternat er ikke undergitt et fast tilsyn fra et eget, uavhengig tilsynsorgan. Dette foreslås nå opprettet, jf. åttende ledd. Tilsynsrådet skal blant annet føre tilsyn med at driften og behandlingen av de innsatte skjer innenfor gjeldende regelverk. Det foreslås samme modell for tilsynsråd som i Kriminalomsorgen. Nærmere detaljer er foreslått i forskriftsutkastet. Høringsbrevets forslag til åttende ledd er:

Det skal opprettes et tilsynsråd som skal føre tilsyn med driften av utlendingsinternatet og behandlingen av utlendingene som oppholder seg der.

4.7.2 Høringsinstansenes syn

Fire av høringsinstansene har kommentarer til forslaget. *Utlendingsdirektoratet* understreker at barn og unge er i en særlig sårbar situasjon, og at det derfor er nødvendig med særlige kontrollmekanismer for å sikre at deres rettigheter ivaretas på internatet. Tilsynsordninger, i tillegg til klageordninger, er etter direktoratets oppfatning en nødvendig og hensiktsmessig måte å sikre at barns rettigheter blir ivaretatt. Det er imidlertid viktig at det foreslåtte eksterne tilsynsrådet har et barneperspektiv når det skal føres tilsyn med internatet.

Advokatforeningen uttaler at de:

[...] støtter forslaget om opprettelse av et tilsynsråd. Det følger av forslaget til utfyllende forskrifter at tilsynsrådet skal kunne ta opp individuelle saker, men vil likevel ikke være klageorgan med kompetanse til å overprøve internatets vedtak som berører den internerte. For å sikre en effektiv og uavhengig overprøving av internatets vedtak om tiltak etter utl. § 37 d fjerde og femte ledd bør kompetansen til tilsynsrådet utvides. Advokatforeningen mener at tilsynsrådet bør være klageinstans for enkeltvedtak fattet av internatet om bruk av tiltak etter lovens § 37 d fjerde og femte ledd. Tilsynsrådets uavhengige stilling bør også lovfestes. Det bør uttrykkelig fremgå at det er tale om et uavhengig organ som ikke kan instrueres i enkeltsaker.

Også *Likestillings- og diskrimineringsombudet* mener det kan vurderes å tillegge Tilsynsrådet ansvaret som klageinstans. *MiRA-senteret* er enig i ordningen med tilsynsråd, og anbefaler at flere resurspersoner innhentes for å utføre dette arbeidet. Det foreslås at det opprettes en uavhengig referan-

segruppe/tilsynsråd bestående av ulike fagpersoner, deriblant representanter fra interesseorganisasjoner, jurister, helsepersonell og ombud som kan føre tilsyn med behandlingen av utlendingene som oppholder seg ved internatet.

4.7.3 Departementets merknader

Andre lukkede institusjoner som for eksempel fengsler og psykiatriske sykehus har uavhengige tilsynsorgan, og det er naturlig at også utlendingsinternatet har dette. Virksomhetens art stiller store utfordringer, og et uavhengig tilsynsorgan vil kunne bidra til å forebygge uønskede hendelser og utviklingstrekk. Et uavhengig tilsynsorgan vil komme i tillegg til det tilsyn som skal gjennomføres av overordnet politimyndighet. Ytterligere kontroll kan gjennomføres både av Sivilombudsmannen, Likestillings- og diskrimineringsombudet, Europarådets torturkomité etc.

Spørsmålet om eget tilsynsorgan for Politiets utlendingsinternat er ikke tidligere utredet. Lovforslaget må ses i sammenheng med utkastet til forskrift. Departementet har likevel funnet grunn til å synliggjøre i selve lovteksten at tilsynsorganet skal være uavhengig. Forskriftsbestemmelsen vil i detalj regulere sammensetningen av tilsynsrådet, og det er blant annet foreslått at tilsynsrådet skal ledes av personer med høy juridisk kompetanse. Departementet er enig med Utlendingsdirektoratet i at det er viktig å sikre at tilsynsrådet har et barneperspektiv, men også ulike andre perspektiv, som for eksempel diskriminering. Departementet støtter imidlertid ikke MiRA-senterets forslag om at tilsynsrådet blant annet skal bestå av helsepersonell, interesseorganisasjoner og ombud. Det helsemessige tilsynet må forutsettes ivaretatt av Helseilsynet og kommunen i henhold til helselovgivningen. De ulike interesseorganisasjonene vil kunne ivareta oppgavene sine gjennom vanlig kontakt med utlendingene og besøk i internatet. Slik kontakt vil bare kunne begrenses etter de helt konkrete vilkårene foreslått i fjerde og femte ledd, og det forutsettes en svært høy terskel for å begrense en slik kontakt.

Forslaget ses i sammenheng med utlendingsloven § 32, som sier at forvaltningsloven gjelder. Som tidligere nevnt vil Politidirektoratet være klageinstans for klager på politimessige beslutninger og vedtak. Forvaltningsloven innebærer et system med overordnet klagebehandling og oppstiller ikke krav om at dette skal være en uavhengig overprøving. Departementet ser ikke grunn til å innføre et slikt krav for utlendingsinternatet, slik Advokatforeningen foreslår. I forslaget til forskrift

gis dessuten tilsynsrådet kompetanse også til å ta opp individuelle saker. Utkastet til forskrift angir, i tillegg til et uavhengig tilsynsråd, et krav om samme overordnede tilsyns- og inspeksjonsordning som for politiarrester, som legger ansvaret for dette til politimesteren og Politidirektoratet. Dette innebærer internt løpende tilsyn for Politiets utlendingsinternat, og tilsyn fra Sjef for Politiets utlendingsenhet og Politidirektoratet. På denne måten vil det være et to faste tilsynsspør; et politimessig interntilsyn i tillegg til et eget, eksternt tilsyn.

På denne bakgrunn endres forslag til ordlyd i åttende ledd som følger:

Det skal opprettes et *uavhengig* tilsynsråd som skal føre tilsyn med driften av utlendingsinternatet og behandlingen av utlendingene som oppholder seg der.

4.8 Saksbehandling

Myndighetene fatter en rekke avgjørelser som vedrører selve oppholdet til de frihetsberøvede utlendingene. Dette krever en grundig regulering av saksbehandlingsreglene, noe som er gjort i forvaltningsloven.

Det er i høringsutkastet ikke foreslått unntak fra forvaltningslovens bestemmelser. Forvaltningsloven gjelder derfor for utlendingsinternatet, jf. utlendingsloven § 32. Det kan legges til grunn at et tydeligere rettighetspreg i regelverket vil kunne føre til økning i antall klagesaker. Dette vil føre til økt behov for saksbehandlingskapasitet hos Politiets utlendingsenhet og Politidirektoratet, men størrelsen på behovet er usikkert.

Bare to av høringsinstansene kommenterer forholdet til forvaltningsloven; Advokatforeningen og Juss Buss. Begge uttrykker at det er positivt at forvaltningslovens rammer skal gjelde for driften av internatet. Bruk av tiltak som nevnt i lovutkastet fjerde og femte ledd kan påklages. Som nevnt i punkt 4.3.3 og 4.4.3 er det kun personal med politimyndighet som kan treffe beslutninger om tiltak. Polititjenestemenn og transportledsagere har slik myndighet. Tiltak etter femte ledd bokstan b og c bør som hovedregel avgjøres av leder for internatet. I den grad vedtak påklages, er Politidirektoratet klageinstans. Det forutsettes at saksbehandlerkapasiteten innrettes slik at også klager fra utlendinger som bare oppholder seg svært kort tid ved internatet kan realitetsbehandles.

5 Organisering og drift av utlendingsinternat

5.1 Innledning

Det fremgår av utlendingsloven § 37 d annet ledd at utlendingsinternat administreres av politiet, og det foreslås her å videreføre dette. Det er ikke regulert i lov eller forskrift hvordan den nærmere gjennomføringen av driften på utlendingsinternatet skal finne sted. Dette anses heller ikke som hensiktsmessig å regulere i det formelle regelverket. Når departementet likevel omtaler dette spørsmålet nærmere her, er det fordi det naturlig kan ses i sammenheng med forslagene ellers.

5.2 Ansatte på utlendingsinternat

Det er Politiets utlendingsenhet (PU), som et særorgan under Politidirektoratet (POD), som administrerer utlendingsinternatet. Ledelsen av internatet er polititjenestemenn, i tillegg til en del såkalte transportledsagere med begrenset politimyndighet (sivilt ansatte), samt ca. 50 vektere. I høringsbrevet ble dagens praksis med bruk av sivile vektere foreslått avvirket. Ved å erstatte vektere med transportledsagere, vil man totalt sett få en bedre fleksibilitet i den daglige tjenesten. Dette fordi transportledsagere har politimyndighet på et begrenset område, og kan brukes til alle typer oppdrag som virksomheten har ansvar for. Vektere har ikke politimyndighet, og de kan derfor ikke utføre oppgaver som krever slik myndighet, for eksempel kontrolltiltak overfor innsatte og besøkende. Ved alvorlige hendelser kan det være et sikkerhetsmessig spørsmål vedrørende innsats fra vektere uten politimyndighet. Innsats som nødvendigvis gjør maktbruk fra disse må i så fall begrunnes med nødverge/nødrett, noe som anses utilfredsstillende. Hjemmelsgrunnlaget for nødvendig innsats bør være klarere. Det antas at en slik omlegging vil gi et betydelig bedre grunnlag for å styrke kontinuitet og kvalitetsmessig utførelse av den krevende tjenesten som driften av utlendingsinternatet er. Denne styrkingen vurderes å oppveie den fleksibilitet som ligger i at antall vektere kan reguleres etter det antall utlendinger som befinner seg i internatet.

Transportledsagere skal ha 3-årig videregående skole og førerkort klasse BD1, de bør ha minimum tre års yrkesutdanning og beherske engelsk muntlig og skriftlig, samt at det er en fordel med flere fremmedspråk. Krav til utdanning kan fravikes for søkere med særlig gode personlige egenskaper og spesielt kvalifiserende praksis. Transportledsagerne søkes rekruttert blant ulike yrkesgrupper, blant annet skoleverket, helsevesenet, fengselsvesenet, politiet og det private næringsliv for øvrig. Det legges hovedvekt på personlig egnethet. Transportledsagere gjennomgår godkjent kurs ved Politihøgskolen over fire uker som omfatter utlendingslovgivningen, bruk av tvangsmidler, psykologi/situasjonsvurdering, konflikthåndtering/mekling, etikk, kulturforståelse og arrestasjonsteknikk.

To av høringsinstansene hadde merknader til forslaget om å erstatte ordningen med bruk av vektere fra privat firma med politiansatte transportledsagere, samt til opplæringskrav. Departementet kan ikke se noe grunnlag for å ta innvendingene som ble reist til følge. *MiRA-senteret* foreslår å innhente tjenester og kompetanse fra andre relevante etater, og senteret er sterkt kritisk til bruk av transportledsagere. Departementet forutsetter at samarbeidet med andre relevante etater i ethvert tilfelle styrkes, jf. pkt. 4.2.3, hvor det fremkommer at forslaget til tredje ledd forutsetter at politiet plikter å tilrettelegge for et så godt samarbeid som mulig med kommunale, fylkeskommunale og statlige etater på de andre etatenes ansvarsområder. Særlig gjelder dette helsevesenet, barnevernet og overformyndieret, som er ansvarlige for områder det er spesielt viktig å ivareta ved opphold i en lukket institusjon. Dette vil reguleres nærmere i forskrift. Videre forutsetter departementet, som påpekt i høringsutkastet, at fast ansatte innebærer høyere kompetanse og større kontinuitet enn vektere. Opplæring med stor vekt på menneskerettighetene er en selvfølge i denne sammenheng.

Servicebedriftenes Landsforening mener at bruk av private vektere er mer kostnadseffektivt. Departementet påpeker at PU og POD ikke ser at en ordning med faste transportledsagere i politiet vil innebære noen merkostnad i forhold til dagens

ordning. Videre bemerker departementet at det gjennomgående er staten som har enerett til å utøve makt når det er behov for dette; en utstrakt bruk av vektere i en lukket institusjon vil stride mot et slikt prinsipp. Den fleksibilitet bruken av

vektere kan gi i forhold til rask økning eller reduksjon i bemanningen etter behov, kompenseres i stor grad ved at transportledsagere også kan utføre en rekke andre oppgaver av politimessig art, som vektere er avskåret fra å utføre.

6 Økonomiske og administrative konsekvenser

Politiets utlendingsinternat disponerer i dag en bygning hvor utlendingene oppholder seg. Bygningen inneholder avdelinger for forskjellige grupper innsatte, kontorer, legekontor, oppholdsrom, lager og diverse rom til andre formål. I forbindelse med bygningen er det en luftegård og et område for familier med barn. I tillegg disponerer internatet en administrasjonsbygning. Det nye regelverket vil få stor betydning for driften av internatet og vil føre til økte kostnader både til engangsinvesteringer og til den ordinære driften.

Det foreslås som nevnt at dagens praksis med bruk av sivile vektere avvikles. Ordningen koster ca. 18 mill. kr per år og innebærer å ha syv vektere til disposisjon døgnet rundt. Ved å erstatte disse med et vaktlag på fem transportledsagere, vil dette kreve ansettelse av 35 nye transportledsagere. I dag benyttes ca. 50 vektere. Omleggingen vil ikke overstige kostnadene forbundet med dagens ordning.

Det legges til grunn at antall klagesaker grunnet større rettighetspreg medfører at administrasjonen må styrkes med én stilling, tilsvarende merkostnad på 0,5 mill. kr.

Regelendringen innebærer et bedret aktivitetstilbud. Dette vil kreve større lokaler og mer areal. Det er allerede iverksatt planarbeid for etablering av et eget aktivitetssenter i bygning på tilstøtende eiendom. Det må i tillegg foretas enklere ombygging av eksisterende bygningsmasse, for å ivareta gruppen av utlendinger som oppholder seg ved utlendingsinternatet over lengre tid.

Det legges til grunn en videreføring av dagens ordning med helsetjenester, det vil si at politiet stiller til rådighet og betaler for nødvendige helsetjenester som utlendingene ikke har krav på etter blant annet kommunehelsetjenesteloven og spesialisthelsetjenesteloven. Som påpekt i Helse- og omsorgsdepartementets høringsuttalelse, er det

offentlige helsevesenets ansvar regulert blant annet i kommunehelsetjenesteloven og pasientrettighetsloven. Utgifter til helsetjenester til internerne som ikke dekkes etter de ordinære finansieringsordninger i helse- og trygdellovgivningen, forutsettes dekket som i dagens ordning, det vil si av politiets eget budsjett.

Det legges til grunn følgende investeringskostnader og økning av driftskostnader:

Investeringskostnader

Totalt anslås dermed et behov for engangsinvesteringskostnader som vil beløpe seg til ca. 5,5 mill. kr, fordelt på følgende hovedposter:

- Ombygging av bygg til aktivitetssenter 3,5 mill kr
- Utbygging av overvåkingssystem av fellesområder 0,5 mill kr
- Utdanning av egne ansatte – nyansatte og nåværende 0,5 mill kr
- Enklere ombygging av nåværende bygg 1,0 mill kr

Økning av driftskostnader

Nye og større lokaler vil medføre økt husleie og økte driftsutgifter til lokaler. Videre vil økt aktivitetstilbud og flere transportledsagere innebære økte utgifter til administrasjon og kompetanseoppbygging. Det anslås derfor et behov for økning i driftskostnadene på 3,5 mill. kr per år.

Videre vil gjennomføring av eksterne tilsyn medføre økte utgifter. De nærmere utgiftene i forbindelse med tilsynsordningen vil avhenge av tilsynenes omfang.

Gjennomføringen av endringsforslagene forutsettes dekket innenfor Justisdepartementets budsjetttrammer. Forslag om eventuelle økte bevilgninger vil tas opp i den ordinære budsjettprosessen.

7 Merknader til de enkelte bestemmelser

Til § 37 d tredje ledd

Forslaget til endringer i tredje ledd angir de helt sentrale rettighetene utlendingen har under oppholdet på internatet, noe mange av høringsinstansene påpeker som positivt. Listen av rettigheter er ikke uttømmende, og det er videre grunn til å understreke at rettigheter utlendingene har etter andre lover, ikke skal innskrenkes i større grad enn lovforslaget gir uttrykk for. Det følger implisitt av bestemmelsen at rettighetene må kunne innskrenkes når det er nødvendig for å oppfylle formålet med frihetsberøvelsen, eller av hensyn til ro, orden eller sikkerhet. Begrensningene i rettighetene kan i utgangspunktet bare gjøres etter lovens angivelse, det vil si i forbindelse med kontrolltiltak og forebyggende tiltak. Innskrenkninger i rettighetene kan kun foretas dersom dette er nødvendig og proporsjonalt for å sikre ro, orden eller sikkerhet osv. Kravene til begrunnelse vil variere og det må kreves sterkere grunner jo mer inngripende tiltaket er.

Bestemmelsen forutsetter at politiet plikter å tilrettelegge for et så godt samarbeid som mulig med kommunale, fylkeskommunale og statlige etater etc. på områder disse andre etatene er ansvarlige. Særlig gjelder dette helsevesenet, barnevernet og overformyndieret. Disse er ansvarlige for områder det er spesielt viktig å ivareta ved opphold i en lukket institusjon.

Det vises ellers til de generelle merknadene under punkt 4.2.

Til § 37 d fjerde ledd

Etter første punktum gis politiet adgang til å iverksette ulike typer restriksjoner og bruk av maktmidler. Alle tiltakene bestemmelsen nevner vil i utgangspunktet kunne tas i bruk når det er nødvendig for å opprettholde ro, orden eller sikkerhet, eller sikre iverksetting av vedtak etter utlendingsloven § 41.

Tiltakene i bokstav a til c kan etter annet punktum også iverksettes overfor en utlending når det er grunn til å tro at denne skjuler eller tilbakeholder opplysninger om sin eller en annen utlendingsidentitet 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. utlendingsloven § 37 sjette ledd. Terskelen for undersøkelser er lavere enn i § 37 sjette ledd.

I bokstav a brukes begrepet «undersøke» i stedet for det straffeprosessuelle begrepet «ransake». Formålet med begrepet er å markere at det dreier seg om et tiltak som iverksettes i forbindelse med en utlendingssak og under opphold på et utlendingsinternat, ikke i straffesak. Bruk av begrepet «undersøke» er også en understrekning overfor Politiets utlendingsenhet om at kontrolltiltak skal gjennomføres på en mest mulig skånsom måte. Dersom kontrollen kan gjennomføres uten å ty til fysisk visitasjon i straffeprosesslovens forstand, skal den det. Med «internatets område» menes området innenfor internatets gjerde og det området utenfor gjerdet som disponeres av internatet.

Utgangspunktet etter bokstav b er at utlendingen skal ha rådighet over sine eiendeler under opphold på utlendingsinternatet. Dette kan imidlertid være i strid med hensynet til ro, orden eller sikkerhet på internatet. Bestemmelsen vil således ha et preventivt og sikkerhetsmessig formål. De eiendeler som utlendingen besitter, kan også være egnet til å bidra til å avdekke utlendingens identitet og å sikre at iverksetting kan skje. Dette gjelder for eksempel ulike identitetspapirer, mobiltelefoner mv.

Kontroll og begrensninger av besøk mv. etter bokstav c vil hovedsakelig være aktuelt for å opprettholde ro, orden eller sikkerhet etter første punktum, men det kan også være aktuelt for å bringe utlendingens identitet på det rene, jf. annet punktum. Postkontroll foregår ved gjennomlesing, også av e-post om nødvendig. Besøkskontroll innebærer også forhåndskontroll av besøkende, og selve gjennomføringen av besøket er det naturlig å kunne kontrollere på samme måte som i fengslene for øvrig. Telefonkontroll er det også hensiktsmessig å kunne gjennomføre som i fengslene for øvrig, det vil i praksis si med avlytting (fra biapparat om nødvendig).

Tiltak etter bokstav d kan bare brukes for å ivareta hensynet til ro, orden eller sikkerhet eller

iverksetting av vedtak, ikke for å klarlegge identitet, jf. annet punktum.

I bokstav e gis politiet adgang til å visitere besøkende og andre som oppholder seg på internatets område for å avdekke om vedkommende skjuler en utlendings identitet. Denne hjemmelen kan blant annet være aktuell for å undersøke om den besøkende har med seg dokumenter som kan bidra til å oppklare en utlendings identitet. Tiltaket kan tas i bruk både for formål som nevnt i bestemmelsen første og annet punktum. Begrepet «visitasjon» innebærer en adgang til ytre besiktigelse av personens kropp, samt undersøkelse av vedkommendes klær, veske og øvrige håndbagasje. Visitasjon innebærer ikke avkledning av den besøkende, med unntak av at vedkommende må ta av yttertøy og sko. Adgangen til undersøkelse av besøkende eller andre som av ulike grunner befinner seg på internatets område, er således ikke så omfattende som overfor de som er plassert i internatet.

Fjerde ledd siste punktum fastslår at tiltak og restriksjoner som nevnt i fjerde ledd ikke kan benyttes overfor utlendingens prosessfullmektig eller representant for offentlig myndighet. Begrepet prosessfullmektig omfatter både utlendingens prosessfullmektig i fengslings sak etter utlendingsloven og i selve utlendingssaken.

Bestemmelsen angir at det er «politiet» som kan beslutte å iverksette tiltak eller restriksjoner etter fjerde ledd. Ordlyden innebærer at beslutningene må treffes av en person som har politimyndighet på området.

Det vises ellers til de alminnelige merknadene i punkt 4.3.

Til § 37 d femte ledd

Hensikten med bestemmelsen er å oppstille en yttergrense for politiets bruk av makt i internatet. Bestemmelsen innebærer at politiet, med samme formål som nevnt i fjerde ledd første punktum, kan ta i bruk makt og maktmidler. Begrepet «makt» forstås på samme måte som i politiloven § 6 fjerde ledd. Begrepet «maktmidler» er valgt for å markere at det ikke dreier seg om tvangsmidler i straffeprosessuell forstand. Terskelen for å ta i bruk maktmidler etter femte ledd er imidlertid vesentlig høyere enn den som gjelder for iverksettelse av tiltak etter fjerde ledd. Makt og maktmidler kan bare brukes når det er «strengt nødvendig» og andre tiltak forgieves har vært forsøkt eller åpenbart vil være utilstrekkelig. Tiltakene skal aldri iverksettes dersom de er uforholdsmessige, jf. sjette ledd. Et eksempel på en situasjon hvor bruk av maktmidler kan være aktuelt, er når en innsatt er utagerende og går til angrep på andre ved internatet.

Det bør ikke være tvil om politiets hjemmel for maktbruk, heller ikke for utlendingene. Makt skal imidlertid bare kunne brukes på bestemte, og strenge, vilkår. Vilråene for maktbruk tilsvarer reglene i politiloven § 7, politiinstruksen § 3-1 og straffegjennomføningsloven § 38. Dette innebærer en kodifisering av prinsippene for nødrett og nødverge. Maktmidlene det her i praksis dreier seg om, er håndjern (bendsel og liknende), batong og pepperspray. Politiets maktmidler kan imidlertid endre seg over tid, det er derfor naturlig med en henvisning til «godkjente maktmidler», det vil si de maktmidler Politidirektoratet og Sjefen for Politiets utlendingsenhet til enhver tid godkjenner for bruk i politiet. «Sikkerhetscelle» er nevnt særskilt, siden slik celle (arrest/glattcelle) ikke vil omfattes direkte av forskriften om politiarrest. Bruk av sikkerhetscelle skal bare skje i forebyggende sammenheng, for å beskytte den innsatte selv eller andre innsatte fra dennes utagering, og bare over svært kort tid. Ved overføring til sikkerhetsavdeling skal det også løpende vurderes om utlendingene der kan ha fellesskap, noe som skal tilstrebes. Dette er tilsvarende bruk som i fengslene for øvrig. Sikkerhetsavdeling og sikkerhetsceller på utlendingsinternatet er ment å ha samme størrelse og innhold som politiarrester. Cellene må ha en slik utforming at plassering i cellene gjør inngrepet så lempelig som mulig, men samtidig oppfyller formålet med å ivareta ro, orden eller sikkerhet på utlendingsinternatet eller sikre iverksetting etter § 41. Dette betyr at cellene skal ha tilgang til dagslys, og de skal som minimum inneholde ren madrass og tepper eller tilsvarende. Plassering i sikkerhetscelle er et alvorlig inngrep overfor utlendingen som må anses som en siste utvei.

Helt eller delvis utelukkelse fra fellesskapet på internatet innebærer at det skal foretas individuelle vurderinger av hvorvidt utelukkelsen skal være fullstendig eller begrenset. I noen tilfeller vil det kunne være tilstrekkelig med en delvis utelukkelse fra fellesskapet. En adgang til å beslutte delvis utelukkelse vil for øvrig samsvare med prinsippet om at tiltaket skal være minst mulig inngripende ovenfor utlendingen, jf. sjette ledd. Tiltaket er inngripende overfor utlendingen, og bør så langt mulig ikke brukes samtidig med restriksjoner som nevnt i fjerde ledd bokstav c, jf. også sjette ledd.

At uttalelse fra lege i siste punktum «så vidt mulig» skal innhentes, innebærer at det skal svært mye til før legeuttalelse ikke kan innhentes. Den skal alltid tas hensyn til når den er innhentet, og den skal veie meget tungt ved vurderingen av om tiltaket skal opprettholdes. Endelig beslutnings-

myndighet tilligger imidlertid politiet, som i ekstraordinære tilfeller kan overprøve en legeuttalelse.

Til § 37 d sjette ledd

Bestemmelsen fastslår at inngrep som nevnt i fjerde og femte ledd ikke kan gjennomføres dersom det vil være et uforholdsmessig tiltak. Siste punktum er tatt inn for å understreke at tiltak ikke skal vare lenger enn det som er nødvendig og forholdsmessig. Politi og lege har ansvaret for å foreta vurdering av forholdsmessigheten ved opprettholdelse av tiltaket. Fra politiets side forutsettes det å ha kontakt med prosessfullmektig der slik finnes.

Til § 37 d syvende ledd

Politiet gis med bestemmelsen adgang til å føre register for å sikre formålet med oppholdet i internatet og innsattes rettigheter. Registeret skal ikke omfatte taushetsbelagte helseopplysninger, det vil her kun være tale om å registrere at utlendingen har hatt legetilsyn, og av hvem, slik at notoritet omkring spørsmål om helsetilsyn sikres for ettertiden.

Bestemmelsen tilsikter notoritet mht. hvordan utlendingen er blitt behandlet under oppholdet, herunder om det er benyttet maktmidler eller om vedkommende er blitt undergitt restriksjoner. Registerføringen skal også gi grunnlag for tilsyn fra overordnet ved Politiets utlendingsenhet, tilsynsmyndighet og overordnet organ, samt gi politiet grunnlag for vurderingen av ro, orden eller sikkerhet.

Oversikt over kontrolltiltak vil også kunne gi oversikt over hvem utlendingen har kontakt med via post, besøk og telefon. Det er naturlig at opplysninger registrert om utlendingen slettes etter noen tid. Dette reguleres i forskrift.

Til § 37 d åttende ledd

Bestemmelsen oppretter et uavhengig tilsynsråd. Tilsynsrådet skal blant annet føre tilsyn med at driften og behandlingen av de innsatte skjer innen-

for gjeldende regelverk. Bestemmelsen må ses i sammenheng med forskriften, som i detalj regulerer sammensetningen av tilsynsrådet. Det er viktig å sikre at tilsynsrådet har et barneperspektiv, men også ulike andre perspektiv, som for eksempel diskriminering. Det helsemessige tilsynet må forutsettes ivaretatt av Helsetilsynet og kommunen i henhold til helselovgivning. De ulike interesseorganisasjonene vil kunne ivareta oppgavene sine gjennom vanlig kontakt med utlendingene og besøk i internatet.

Videre må bestemmelsen ses i sammenheng med utlendingsloven § 32, som bestemmer at forvaltningsloven gjelder. Politidirektoratet vil være klageinstans for avgjørelser ved internatet.

Forskriften vil angi, i tillegg til et uavhengig tilsynsråd, et krav om samme overordnede tilsyns- og inspeksjonsordning som for politiarrester, hvor ansvaret for dette er lagt til politimesteren og Politidirektoratet. Dette innebærer internt løpende tilsyn for Politiets utlendingsinternat, og tilsyn fra overordnet for Politiets utlendingsenhet og Politidirektoratet. På denne måten vil det være to faste tilsynsspor; et politimessig interntilsyn i tillegg til et eget, eksternt tilsyn.

Til § 37 d niende ledd

Niende ledd gir adgang for Kongen til å gi utfyllende bestemmelser i forskrift. Forslaget innebærer at nåværende § 37 d tredje ledd videreføres i den nye bestemmelsens niende ledd. I dag er det Justisdepartementet som er delegert adgang til å gi forskrift i medhold av denne bestemmelsen.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om endring i utlendingsloven (utlendingsinternat).

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endring i utlendingsloven (utlendingsinternat) i samsvarende med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endring i utlendingsloven (utlendingsinternat)

I

I lov 24. juni 1988 nr. 64 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her gjøres følgende endringer:

§ 37 d *Utlendingsinternat* skal lyde:

Utlending som pågripes og fengsles i medhold av § 37 sjette ledd eller § 41 femte ledd, skal som hovedregel anbringes i utlendingsinternat.

Utlendingsinternatet er ikke underlagt kriminalomsorgen, men administreres av politiet.

Utlendingen har rett til blant annet å motta besøk, telefonere, motta og sende postsendinger, helse-tjenester, fellesskap, opphold i friluft, fysisk aktivitet, privatliv, religionsutøvelse og livssynsutøvelse, såfremt ikke annet følger av loven her.

Når det er nødvendig for å opprettholde ro, orden eller sikkerhet, eller sikre iverksetting etter § 41, kan politiet

- a) undersøke utlendingens person, rom og eiendeler, samt øvrige gjenstander, rom og areal på internatets område,*
- b) midlertidig frata og forvare utlendingens penger og andre gjenstander,*
- c) kontrollere og begrense utlendingens besøk, telefonsamtaler og postsendinger,*
- d) kontrollere og begrense utlendingens fysiske aktivitet, opphold i friluft, religionsutøvelse og livssynsutøvelse, eller*
- e) visitere besøkende og andre som oppholder seg på internatets område.*

Tiltak etter bokstav a, b og c 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. Telefonavlytting etter bokstav c kan ikke foretas uten at samtalepartnerne er varslet på forhånd. Tiltak etter bokstav e kan også iverksettes for å undersøke om vedkommende skjuler opplysninger

om en utlendings identitet. Tiltak etter dette ledd kan ikke iverksettes overfor utlendingens prosessfullmektig eller representant for offentlig myndighet.

Når det er strengt nødvendig for å opprettholde ro, orden eller sikkerhet, eller sikre iverksetting etter § 41, og andre mindre inngripende tiltak forgieves har vært forsøkt eller åpenbart vil være utilstrekkelig, kan politiet

- a) bruke makt og godkjente maktmidler, jf. politiloven § 6 fjerde ledd,*
- b) plassere utlendingen i særlig sikret avdeling eller sikkerhetscelle, eller*
- c) utelukke utlendingen helt eller delvis fra fellesskapet på internatet.*

Uttalelse fra lege skal så vidt mulig innhentes og tas i betraktning ved vurderingen av iverksetting og opprettholdelse av tiltak etter dette ledd bokstav b og c.

Tiltak etter fjerde og femte ledd kan ikke brukes når det vil være et uforholdsmessig inngrep. Slike tiltak skal brukes med varsomhet. Politiet skal fortløpende vurdere om det er grunnlag for å opprettholde tiltaket.

For å sikre formålet med oppholdet i internatet og utlendingenes rettigheter kan politiet føre register med opplysninger om beslutninger som tas, ankomster, gjennomførte kontrolltiltak, bruk av makt og maktmidler, hendelser, interne flyttinger, utpasseringer, tidspunkt for tilsyn og behandling fra helsepersonell.

Det skal opprettes et uavhengig tilsynsråd som skal føre tilsyn med driften av utlendingsinternatet og behandlingen av utlendingene som oppholder seg der.

Kongen kan gi utfyllende bestemmelser i forskrift.

II

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.

