

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

Deres referanse:
25/1798 - NNO

Vår referanse:
25/78275 - 6

Sted, dato:
Oslo, 22.08.2025

Innspill til høring - forslag til endringer i utlendingsloven § 107 og forslag til ny utlendingsinternatforskrift

Innledning

Politidirektoratet (POD) viser til Justis- og beredskapsdepartementets (JD) høringsbrev av 31.03.25. Høringsfristen var opprinnelig 15.08.25, men JD har gitt POD utsatt frist for innspill til 22.08.25.

I høringsnotatet foreslår JD endringer i utlendingsloven § 107 om utlendingsinternatet, forslag til ny forskrift om Politiets utlendingsinternat og forslag til endringer i politiregisterforskriften kapittel 56 om behandling av opplysninger ved utlendingsinternatet. Gjeldende forskrift 23. desember 2009 nr. 1890 om Politiets utlendingsinternat (utlendingsinternatforskriften) foreslås opphevet.

Det overordnede formålet med forslagene er å få på plass et oppdatert, klart og tydelig regelverk for internertes rettigheter under opphold på utlendingsinternatet, som er tilpasset dagens forhold og som er i samsvar med rammene som følger av Grunnloven, internasjonale forpliktelser og annen lovgivning.

POD har forelagt høringen for politidistriktene, Kripes og Politiets utlendingsenhet (PU). Vi har mottatt innspill fra PU.

POD er i all hovedsak enig i forslagene og begrunnelsen for endringer av utlendingsloven § 107 og forslag til ny forskrift om Politiets utlendingsinternat. Revidering av regelverket for utlendingsinternatet er et viktig tiltak i arbeidet med å redusere risikoen for krenkelse av menneskerettighetene på internatet. Samtidig bør regelverket, og økonomiske og administrative konsekvenser sees i sammenheng med en eventuell overføring av driftsansvaret til Kriminalomsorgen (KDI).

PU er ansvarlig for administrasjon og drift av internatet og har sammen med POD vært involvert i arbeidet rundt utkast til ny internatforskrift siden 2018. POD er i all hovedsak enig i PUs innspill til forslagene til endringer. Det vises derfor i sin helhet til PUs innspill som følger vedlagt. Vi har imidlertid enkelte merknader til regelverksendringene som skiller seg fra eller tydeliggjør PUs innspill. Disse følger nedenfor i tråd med høringsnotatets egen struktur.

Overføring av driftsansvaret for utlendingsinternatet til kriminalomsorgen

KDI og POD fikk i 2022 i oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet (JD) å vurdere om driften av utlendingsinternatet burde overdras til kriminalomsorgen. I utredningen fra direktoratene av 01.08.2023¹ ble det anbefalt å overføre driftsansvaret for utlendingsinternatet fra politiet til kriminalomsorgen. Direktoratene la i sin anbefaling avgjørende vekt på at driften skal ivareta de internertes menneskerettigheter og at sikkerhetstiltakene skal baseres på gode individuelle vurderinger som tilrettelegger for lavest mulig sikkerhetsnivå for den enkelte. Kriminalomsorgen ble ansett som best egnet til å drifte utlendingsinternatet med lavest mulig sikkerhetsnivå og til å gi de internerte et bedre kvalitativt tilbud enn i dag. I utredningen ble det fremhevet at mindre inngripende kontrolltiltak og et kvalitativt bedre tilbud til de internerte er avhengig av at det tilføres midler slik at kompetansen til ansatte og innholdstilbudet kan styrkes, og isolasjonsreducerende tiltak iverksettes.

I tildelingsbrevet for 2024 fikk direktoratene et tilleggsoppdrag om å gi en nærmere vurdering av nødvendig nivå på innhold og tjenester ved internatet og økonomiske konsekvenser av dette. Tilleggsoppdraget ble besvart i KDI og PODs felles rapport av 19.08.24, (tilleggsoppdrag til utredning om driftsansvaret for politiets utlendingsinternat) heretter omtalt som tilleggsoppdraget. Det er enda ikke avklart om driftsansvaret skal overføres til KDI. POD ser at det ved en eventuell overføring av driftsansvaret til KDI vil bli behov for en gjennomgang og revidering av de foreslåtte regelverksendringene både i utlendingsloven § 107 og ny forskrift om Politiets utlendingsinternat slik at det tilrettelegges for at KDI har driftsansvaret. Det bemerkes at både lov og forskrift retter seg mot politiet. POD har ikke vurdert eventuelle behov for endringer i dette høringssvaret, men forholdt oss til nåsituasjonen der politiet har driftsansvaret. For øvrig viser vi til våre rettslige vurderinger i tilleggsoppdraget om hvorvidt dagens innretning av driften ved Politiets utlendingsinternat ivaretar de internertes grunnleggende menneskerettigheter.

Forslag til endringer i utlendingsloven § 107

Pkt. 2.1.4.2 Særlig om rutinemessig fratakelse av elektroniske kommunikasjonsmidler

JD har foreslått å innta en presisering i utl. § 107 fjerde ledd bokstav b, om at *"politiet, for formålene nevnt innledningsvis i fjerde ledd, midlertidig «og rutinemessig» kan frata og forvare utlendingens gjenstander under oppholdet, såfremt også kravet til forholdsmessighet er oppfylt."*

¹ Driftsansvaret for Politiets utlendingsinternat. Utredning av om driftsansvaret bør overføres til Kriminalomsorgen. KDI/POD 1. september 2023.

Departementet foreslår at det i ny forskrift § 2-9 inntas en særskilt bestemmelse som regulerer utlendingens rett til å råde over sine elektroniske kommunikasjonsmidler, samt forutsetningene for at politiet skal kunne frata rådigheten på rutinemessig basis.

Under pkt. 2.1.4.2 skriver JD at en praksis der alle utlendinger midlertidig fratas sine mobiltelefoner og andre elektroniske kommunikasjonsmidler under oppholdet, begrenser muligheten utlendingene har til å kommunisere fritt med omverdenen. Praksisen griper inn i utlendingens rett til privatliv og privat korrespondanse etter EMK artikkel 8 nr. 1, og må derfor tilfredsstillende kravene i EMK artikkel nr. 2 for å være lovlig. Den må ha tilstrekkelig klar lovhjemmel, forfølge et legitimt formål og være proporsjonal.

Departementet legger til grunn at den beskrevne praksisen har tilstrekkelig grunnlag i gjeldende lov, men foreslår samtidig å tydeliggjøre hjemmelsgrunnlaget.

JDs vurdering er at det på bakgrunn av sikkerhetsmessige utfordringer ved elektroniske kommunikasjonsmidler, andre utlendingers personvern og risiko for bevisforspillelse underveis i arbeidet med å avklare identitet bør være en adgang til på rutinemessig grunnlag å frata de internerte elektroniske kommunikasjonsmidler.

Under punktet om ny forskrift § 2-9 presiserer JD at det gjelder fratakelse av mobiltelefon med kamera og internettilgang. Det er særlig kommunikasjonsmidler med slike funksjoner som etter departementets syn utgjør en såpass stor risiko for ro, orden, sikkerhet ved internatet og brudd på andres personvern at rutinemessig fratakelse av kommunikasjonsmidlene kan forsvares.

PU skriver at de er skeptiske til at telefoner uten kamera- eller internettfunksjoner skal kunne tillates på internatet. PU erfarer at majoriteten av utlendingene på utlendingsinternatet i dag har smarttelefoner. PU mener dette vil kunne endre seg raskt dersom det åpnes opp for ubegrenset tilgang til telefoner uten internettt og kamerafunksjoner og at de ved et slikt forslag i større grad vil kunne miste kontrollen over hvem som har tilgang på telefonene. Dersom mange utlendinger på en avdeling har telefon, vil PU ha vanskeligheter med å kunne sikre at en utlendings vedtak om kommunikasjonsrestriksjoner (ringenekt) overholdes.

POD mener det er grunn til å stille spørsmål ved om fratakelse av den enkelte utlendings pc og mobiltelefon i enhver henseende lar seg begrunne i behovet for å ivareta ro, orden og sikkerhet, personvern hensyn og formålet med frihetsberøvelsen. Vi viser til våre innspill i tilleggsoppdraget under punkt 2.5 *Kontakt med omverden*. PODs oppfatning er at hvorvidt den internerte er avskåret fra kontakt med omverden vil måtte bero på en samlet vurdering av hvilke tilbud om kommunikasjon vedkommende gis i form av besøk, tilgang til internettt som kommunikasjonsplattform og telefonbruk. Det faktum at den internerte rutinemessig fratas privat mobiltelefon og pc under oppholdet vil isolert sett ikke ha betydning så lenge muligheten for kommunikasjon med omverden ivaretas på andre måter. En rutinemessig fratakelse av den internertes private mobiltelefon og pc utgjør imidlertid et inngrep som krever et tydelig grunnlag i lov. POD mener at det er viktig at hjemmelsgrunnlaget presiseres.

POD har som utgangspunkt at driften av utlendingsinternatet skal ivareta de internertes menneskerettigheter og sikkerhetstiltakene skal baseres på gode individuelle vurderinger som tilrettelegger for lavest mulig sikkerhetsnivå for den enkelte. Det innebærer at man bør begrense hindringene for den internertes kontakt med omverden. Sikkerhetstiltak bør underbygges av kunnskapsbasert informasjon som tilsier at de er nødvendige. Med dette som utgangspunkt mener POD at internerte utlendinger som hovedregel bør gis

anledning til å benytte egen pc og mobiltelefon under oppholdet, alternativt gis tilgang til lånemobiltelefoner uten kamera og en reell tilgang til stasjonære PCer.

Plikten til å iverksette tiltak for å sikre det enkelte individs rett til vern av personopplysninger, herunder identifiserende informasjon gjør seg særlig gjeldende ved internering av utlendinger. En ordning hvor de internerte disponerer egne mobiltelefoner med kamera har potensiale til å kunne krenke disse rettighetene. I dette tilfellet kan plikten til å sikre den enkeltes personopplysninger, sikkerhetsutfordringer ved kamera og at en utlendings vedtak om kommunikasjonsrestriksjoner overholdes, ivaretas ved at den internerte pålegges alltid å oppbevare mobiltelefonen på cellen sin. Manglende etterlevelse av pålegget kan sanksjoneres ved at telefonen fratas utlendingen under oppholdet. En slik ordning fremstår tilstrekkelig for å oppfylle statens plikt til å sikre den enkelte internertes krav på vern av personopplysninger, samtidig som den ivaretar andre grunnleggende rettigheter. Alternativt kan alle internerte som fratas egen mobiltelefon tilbys lånetelefon uten kamera som vedkommende kan benytte under oppholdet. POD antar at regler om telefonbruk kan fastsettes i medhold av ny forskrift § 7-4 om politiets adgang til å gi instruks, retningslinjer, lokale regler og rutiner, sammenholdt med ny § 2-4 om telefonsamtaler som gir politiet anledning til å gi bestemmelser om tidspunkt for telefonering o.l.

Pkt. 2.2 Ny bestemmelse om bevegelsesfrihet og rutinemessig innlåsing i § 107 fjerde ledd bokstav f

JD har foreslått en ny bokstav f i utl. § 107 fjerde ledd som gir politiet hjemmel for å praktisere rutinemessig innlåsing om natten og for øvrig i kortere tidsrom til faste tidspunkter.

I ny § 3-2 i forskriften foreslås en særskilt bestemmelse om rutinemessig innlåsing. Bestemmelsen supplerer forslaget til utlendingsloven § 107 fjerde ledd ny bokstav f, som presiserer at politiet, for formålene nevnt innledningsvis i fjerde ledd, kan «fastsette alminnelige begrensninger for utlendingenes bevegelsesfrihet på internatets område, herunder rutiner for innlåsing av utlendingene om natten og i kortere tidsrom til fastsatte tider i døgnet».

POD viser til våre innspill i tilleggsoppdraget punkt 2.4 Bevegelsesfrihet og innlåsing. Det er viktig at det foreligger et tydelig rettslig grunnlag for politiets rutinemessige innlåsing av de internerte. Generell og rutinepreget innlåsing av de internerte på respektive celler må reduseres til hva som fremstår som en uunngåelig konsekvens og følge av interneringen og dens formål.

Pkt. 2.3 Endring av bestemmelsen om involvering av helsepersonell

JD har foreslått å innta en bestemmelse om at helsepersonell skal varsles ved tiltak etter utl. § 107 femte ledd bokstav b og c.

Departementet foreslår å fjerne kravet i femte ledd annet punktum om at uttalelse fra lege skal innhentes og tas i betraktning, og at det isteden inntas at «*ansvarlig helsetjeneste skal varsles uten ugrunnet opphold*» ved tiltak etter femte ledd bokstav b og c. Endringen vil bringe regelverket i tråd med dagens praksis.

Lovfesting av varslingsplikt for politiet skal sikre at helsepersonell raskt skal kunne foreta nødvendig og forsvarlig tilsyn med utlendingen. Begrepet «ansvarlig helsetjeneste» er valgt for å unngå at varslingen forsinkes i tilfeller der det ikke er lege, men annet helsepersonell, tilgjengelig for internatet.

POD støtter forslaget til endring. Bestemmelsen vil synliggjøre plikten til å sørge for at den internerte får nødvendig helsehjelp og tilsyn av kompetent helsepersonell. For øvrig viser vi til våre innspill i tilleggsoppdraget punkt 2.6 *Bruk av sikkerhetsavdeling og isolasjon av særlig sårbare internerte*.

Pkt. 4 § 2-7 Religions- og livssynsutøvelse

JD har foreslått inntatt en presisering om at politiet plikter å tilrettelegge for religion og livssynsutøvelse "så langt som praktisk mulig". I forskriftsbestemmelsen eksemplifiseres dette med tilbud om stillerom, mulighet for samtale med religiøse representanter og mat som er forenelig med alminnelige religiøse praksiser. Et av eksemplene som er inntatt i høringsnotatet er "tilbud om mat som er forenlig med alminnelige religiøse praksiser".

PU savner en nærmere presisering av hva som ligger i kravet til at maten skal være "forenlig med alminnelige religiøse praksiser". PU viser til at religiøse tilpasninger i matalternativene er utfordrende sett hen til anskaffelsesavtaler og statens anbudsregler. PU mener at det sentrale er at alle utlendingene får næringsrik mat som de kan spise, uavhengig av om maten er særskilt for deres religion. PU mener det må være tilstrekkelig at det tilbys fiskeretter og vegetaralternativ dersom kjøttalternativet ikke er i henhold til religiøs praksis.

POD viser til våre innspill under tilleggsoppdraget punkt 2.8 *Mattilbud*. Politiets utlendingsinternat må etablere rutinebeskrivelser som, ved behov, sikrer den internerte tilgang til mat i henhold til diett foreskrevet av helsepersonell og krav om å få uttrykke og utøve sin religion gjennom tilgang til rituell mat/matlagning. I konkrete tilfeller vil det være legitimt for myndighetene å ikke oppfylle krav om tilgang til rituell mat/matlagning. Dette vil særlig gjelde i situasjoner hvor det er flere fra ulike regioner som krever særskilt mat av religiøse overbevisningsgrunner, hvor oppfyllelse av den enkeltes krav er teknisk utfordrende og/eller kostnadskrevende med den følge at det går på bekostning av det allmenne mattilbudet til de øvrige internerte. I andre tilfeller er det vanskelig å argumentere for at det er nødvendig i et demokratisk samfunn å begrense den internertes adgang til rituell tilberedt mat som uttrykk for ens religion. Hovedregelen må være at Politiets utlendingsinternat plikter å sørge for at de internertes anmodning om tilgang på mat som hensyntar religion oppfylles.

Pkt. 4 § 3-4 Undersøkelse av utlendingens person

JD foreslår at gjeldende bestemmelser om undersøkelse av utlendingens person, herunder kroppsvisitasjon, videreføres i ny § 3-4. Departementet foreslår ikke endringer i de materielle vilkårene. Derimot foreslås enkelte presiseringer av hvordan undersøkelsene kan gjennomføres, og at kroppsvisitasjon ikke kan foretas på rent rutinemessig grunnlag. Formålet er særlig å sikre at regler og rutiner for kroppsvisitasjon ivaretar menneskerettslige standarder.

POD støtter at regelverket presiseres. Vi viser til våre innspill og vurderinger i tilleggsoppdraget punkt 2.3 *Kroppsvisitasjon*. Kroppsvisitasjon som tiltak for å undersøke den internertes person brukes i ulike situasjoner, det være seg ved første gangs innsettelse, under oppholdet generelt, ved besøk, etter fremstillinger og før plassering på sikkerhetsavdeling. Hvorvidt den konkrete bruken av kroppsvisitasjon står i fare for å utgjøre en krenkelse av menneskerettighetene beror på en sammensatt vurdering hvor blant annet konteksten sammenholdes med hvilke sikkerhetsvurderinger som ligger til grunn. Videre vil gjennomføringen holdes opp mot konkrete vurderinger av unntak og eventuelle alternative tiltak, stå sentralt. Ytterligere vil krav om notoritet, kontrollmekanismer og etablerte rettssikkerhetsgarantier måtte vektlegges. Bruk av kroppsskanner vil gjøre disse kontrolltiltakene mindre inngripende og mer skånsomme.

Høringsinnspill knyttet til personvern

Pkt. 3.2.1 Noen utgangspunkter

Det heter i høringsnotatet punkt 3.2.1 at "*Hvilke regler som gjelder for politiets behandling av opplysninger beror på om politiet opptrer som politiorgan eller som forvaltningsorgan.*" Vi mener at dette er en noe upresis begrepsbruk, idet de ulike enhetene i politiet nettopp er å anse som forvaltningsorgan. Vi er videre usikre på innholdet i begrepet politiorgan, og etter vår vurdering er det uheldig å oppstille dette som noe annet enn et forvaltningsorgan. Hvilke regler som gjelder for politiets behandling av opplysninger beror på formålet med behandlingen, nærmere bestemt om formålet er politimessig – med de tillegg som følger av politiregisterforskriften § 1-3 – og dermed reguleres av politiregisterloven, eller om behandlingen har et annet formål og skal følge personopplysningsloven

Pkt. 3.2.2 Nærmere om endringene i politiregisterforskriften

Departementet forslår at opplysninger som i dag registreres i UTSYS med hjemmel i utlendingsloven § 107, ikke lenger skal reguleres av politiregisterforskriften, men fullt ut av utlendingsinternatforskriften, og dermed følge personopplysningsloven. Departementet viser i sin begrunnelse til at det etter deres syn ikke primært er politimessige formål som begrunner behandlingen av opplysningene som nevnt i § 107.

POD støtter JDs vurderinger om at det ikke primært er politimessige forhold som begrunner behandling av opplysningene. Det vises til sammenligning til at kriminalomsorgen behandler store mengder personopplysninger om innsatte og at dette reguleres av personopplysningsloven og GDPR. Innsettelse i fengsel og internering etter utlendingsloven innebærer tilsvarende inngrep i den enkeltes frihet og behandling av opplysninger om identitet, helse, bevegelsesfrihet og sosiale forhold. Dette taler for at behandlingen av personopplysningene ved internering bør reguleres av personopplysningsloven.

Departementet mener videre at behandlingen av opplysninger i UTSYS for andre formål fortsatt bør reguleres i politiregisterforskriften, og at "*det ikke er ønskelig eller nødvendig*" at UTSYS i sin helhet skal reguleres av personvernforordningen. Politiregisterlovgivningen vil dermed fortsatt gjelde for behandling av opplysninger i forbindelse med politiets tvangsmiddelbruk og effektivering av vedtak etter utlendingsloven. Med dette vil behandling i ett og samme register følge to ulike personvernregelsett, med de utfordringene dette vil medføre både teknisk, juridisk og pedagogisk. Vi viser her til PUs høringsuttalelse punkt 3.3.

I tilknytning til dette savner vi en nærmere vurdering av politiregisterforskriften § 1-3 nr. 3 om delt formål opp mot unntaket i personvernforordningen artikkel 2 nr. 2. Forholdet mellom personvernforordningen og LED-direktivet er en praktisk viktig problemstilling. Vi viser her også til vår høringsuttalelse av 29. januar 2025 om endringer i politiregisterloven og grenseloven mv – testing og utvikling og PSTs behandling av åpent tilgjengelig informasjon mv., hvor vi påpeker viktigheten av at grensedragningene mellom de to rettsaktene er tydelig vurdert og beskrevet i det videre lovarbeidet. Vi viser videre til PUs uttalelse hvor det fremgår at også andre regelverksprosesser i EU, som AMMR-forordningen og forslag til returforordningen, vil få betydning for personvernreguleringen av UTSYS.

Ettersom etterlevelsen av det foreslåtte regelverket vil kreve både administrative og tekniske endringer mener POD at forslaget må ses opp mot en eventuell overføring av ansvaret for internatet til KDI og tidsperspektivet for dette. En ansvarsoverføring vil også kreve en endring av bestemmelsene om behandlingsansvaret for registeret.

Pkt. 4 § 6-5 Register

Behandlingsansvarlig

Vi er enig i forslaget om at PU fortsatt skal være behandlingsansvarlig for behandling av opplysninger knyttet til opphold ved utlendingsinternatet. Dette forslaget representerer et unntak fra den ordningen som ellers ville følge av Etatsinstruks for personvern punkt 6.2, hvoretter POD er behandlingsansvarlig for politiets behandling av opplysninger etter personopplysningsloven innenfor blant annet virksomhetsområdet utlendingsforvaltning.

Tilgang, utlevering og den registrertes rettigheter

Etter utkastets § 6-5 tredje ledd kan *tilgang* (adgang til direkte søk) til registeret gis til ansatte med tjenestemessig behov innenfor registerets formål. Videre åpner utkastets § 6-5 fjerde ledd annet punktum for at *utlevering* til andre deler av politiets etter politiloven § 24 fjerde ledd kan skje i form av direkte søk. Vi viser til sammenligning til reguleringen i grenseforskriften § 5-5 for GTK, hvoretter det er opp til den behandlingsansvarlige (POD) å beslutte at utlevering kan skje til andre deler av politiet. Vi antar at tilsvarende i praksis vil måtte gjelde også for utlendingsinternatregisteret. Det er samtidig et spørsmål om hensynet til harmonisering av regelverket tilsier at utlevering i form av direkte søk bør reguleres likt for politiets behandling av opplysninger etter personopplysningsloven.

POD mener at bestemmelsene om tilgang (adgang til direkte søk) og utlevering bør gis i egne paragrafer og få egne overskrifter, istedenfor to ledd i en bestemmelse om "registerføring", som foreslått av departementet. En slik regulering vil gjøre bestemmelsene mer tilgjengelig for de som søker informasjon om regelverket, og for øvrig bidra til harmonisering med annet regelverk som gjelder for de samme brukergruppene i politiet. Etter vår oppfatning bør det av samme grunner også gis egne bestemmelser om den registrertes rett til innsyn, retting og sletting i registeret.

Økonomiske og administrative konsekvenser

JD har anslått de totale økonomiske kostnadene til om lag 7,6 mill. kroner i varige driftskostnader og 2,3 mill. kroner i investeringskostnader, som dekkes innenfor JDs budsjetttrammer. Dette omfatter blant annet et anslag på 4,5 mill. kroner til å dekke tre årsverk som følge av forslaget om redusert innlåsingstid.

POD viser til PUs gjennomgang av økonomiske og administrative konsekvenser gjengitt nedenfor:

«PUs vurdering er fortsatt at forslagene til regelendring og ny utlendingsinternatforskrift, i all hovedsak ikke vil innebære vesentlige administrative eller økonomiske kostnader. Det vises til vår redegjørelse i brev av 30.08.24 til POD der vi blant annet uttalte at: "Isolert sett antas det at en del av endringene vil bli håndtert innenfor gjeldende budsjetttrammer. Samtidig er det viktig for PU å tydeliggjøre at det er mange pågående prosesser tilknyttet utlendingsinternatet, og at summen av disse – herunder kompetanseløft, oppfølging av tilsynsrådet og sivilombudet, kommende forordninger som screeningforordningen og migrasjonspakten mv., vil kunne medføre betydelige økte ressursbehov for utlendingsinternatet." Når det gjelder forslaget om at "internatdelen" i UTSYS skal reguleres av personopplysningsloven og GDPR, viser JD til at oppdatering av styringsdokumenter mv. vil få visse administrative konsekvenser, anslått til ett årsverk. Som nevnt under punkt 3, er PU fortsatt usikker på om den endrede rettslige forankringen av registerføringene vil kunne medføre at det må utvikles nye funksjonaliteter i UTSYS. Dersom regelverksendringen vil kreve tekniske

endringer, opprettholdes våre tidligere estimat for kostnader i vårt brev av 30.08.24. Tekniske endringer vil måtte gjennomføres av Politiets IT-enhet (PIT). PU anslår at forslaget må håndteres av et produktteam i PIT, med alt fra tre til åtte IT-utviklere. PIT selv anslår dette til å koste 10 mill. kroner. Dersom regelverksendringene krever tekniske endringer av systemet, tar PU videre forbehold om at det utarbeides overgangsregler før endringene i systemet er på plass.

Når det gjelder kostnader for å redusere innlåsningstiden, opprettholder PU vårt tidligere anslag og tiltrer JDs estimat på tre årsverk. Selv om PU p.t har redusert innlåsningstiden ytterligere etter at høringsnotatet ble sendt ut, anses det nødvendig med tre årsverk for å kunne sikre en videreføring av dette også i perioder hvor flere utlendinger har ressurskrevende atferd. Reduksjonen i innlåsningstiden har blant annet latt seg gjennomføre ved å installere hybellåser på alle dørene til rommene til utlendingene på internatets åpne avdelinger. Estimatet på tre årsverk er basert på dagens belegg. Dersom belegget på internatet øker, vil dette medføre et behov for flere årsverk. I tillegg må det påregnes økte kostnader til innstallering av flere hybellåser for å kunne opprettholde gjeldende innlåsningstider¹⁰. Vi gjør også oppmerksom på at årsverkskostnaden må justeres opp til å reflektere lønnskostnad for det året forskriften vil iverksettes.

De nærmere vurderingene knyttet til kostnader for å innføre en ordning med lånetelefoner gitt dagens belegg, anslås av JD å være en investeringskostnad på om lag 60.000 kroner og om lag 10.000 kroner i drift. Dersom ordningen med lånetelefoner skal innføres, må det først gjøres en vurdering av om PU har tilfredsstillende rammeavtaler for innkjøp av slike telefoner i dag, eventuelt om behovet må konkurranseutsettes av PFT. Videre må det gjøres en vurdering av om ringetid fra lånetelefonene utelukkende skal betales av PU, eller om det skal være et tilbud om lånetelefon, men hvor utlendingene benytter eget SIM-kort og egne midler. Det må også gjøres vurderinger av kostnader rundt abonnement på lånetelefoner og hvordan kostnadene på lånetelefonene skal kunne kontrolleres dersom det er PU som skal betale for ringetiden.»

POD bemerker at dersom driftsansvaret skal overføres til KDI vil det nevnte behovet for utvikling i UTSYS bortfalle.

Med hilsen

Cecilia Bordonado

Fagdirektør

Martin Natvig

Seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.

Vedlegg:

Høringsinnspill – forslag til endringer i utlendingsloven § 107 og forslag om ny utlendingsinternatforskrift - Polities utlendingsenhet

Vedlegg:

Rapport av 12.06.2025 Driftskonsept med lavest mulig sikkerhetstiltak - rammer og innhold

Politidirektoratet

Deres referanse:

Vår referanse:

Sted, dato:

25/85557-13

Oslo, 08.08.2025

Innspill til høring – forslag til endringer i utlendingsloven § 107 og forslag om ny utlendingsinternatforskrift

Det vises til Politidirektoratets (POD) brev av 07.04.25 med oversendelse av høringsbrev og notat fra Justis- og beredskapsdepartementet (JD) med forslag til endringer i utlendingsloven § 107 og forslag til ny utlendingsinternatforskrift. Frist for eventuelle innspill ble opprinnelig satt til 01.08.25. I PODs e-post av 13.06.25 ble det gitt utsatt frist for innspill til 08.08.25.

Nedenfor følger innspill fra Politiets utlendingsenhet (PU) til høringsnotatet og til forslagene om endringer av regelverket. Basert på PUs mangeårige håndtering av dagens regelverk og erfaring fra praksis ved utlendingsinternatet, mener vi at høringsnotatet er grundig og synliggjør de ulike rettslige avveiningene på en god måte. Det er positivt at JD foreslår hjemler som tydeliggjør rammene for tiltak og restriksjoner som allerede praktiseres ved utlendingsinternatet i dag.

I all hovedsak er PU enig i forslagene til endringer av utlendingsloven § 107 og forslag til ny forskrift om Politiets utlendingsinternat, men har enkelte forslag til noen justeringer. PU har gjennom forskriftsarbeidet hatt et annet syn enn JD hva gjelder forslaget til endring av politiregisterforskriften kapittel 56 om behandling av opplysninger ved utlendingsinternatet. Våre innspill om dette fremgår nærmere av punkt 3.

Vi har funnet det hensiktsmessig å innledningsvis fremheve noen grunnleggende betraktninger om sammenhengen mellom tvangsmiddelbruk etter utlendingsloven og driften av et utlendingsinternat. Videre har vi også for ordens skyld gitt en kort oversikt over historikken knyttet til arbeidet med å revidere utlendingsinternatregelverket, som ble påbegynt i august 2018.

1. Innledning

1.1. Formålet med bruk av tvangsmidler og formålet med utlendingsinternatet

Det følger av innledningen til høringsnotatet at det overordnede formålet med forslagene til regelverksendringer *"er å få på plass et oppdatert, klart og tydelig regelverk for internertes rettigheter under opphold på utlendingsinternatet, som er tilpasset dagens forhold og som er i samsvar med rammen som følger av Grunnloven, internasjonale forpliktelser og annen lovgivning."*

PU mener at det er helt avgjørende at lovgiver gir så klare og tydelige regler som mulig knyttet til hvordan frihetsberøvelse håndteres i praksis, slik at det fremgår konkret hva som er utlendingens rettigheter på utlendingsinternatet.

Det også viktig for PU at det fremgår klart i høringsnotatet at forslagene ikke har til hensikt å endre det generelle sikkerhets- eller kontrollnivået ved utlendingsinternatet, men at målet er at begrensninger og inngrep som gjøres skal være forutsigbare, nødvendige og forholdsmessige. JDs presisering om sikkerhetsnivået er viktig på bakgrunn av flere forhold. For det første av hensyn til politiets beredskap, herunder eksempelvis økte migrasjonsstrømmer eller akutte situasjoner som medfører behov for økt kapasitet på internatplasser. Deretter om det skulle oppstå situasjoner som gjør det nødvendig for PU å opprettholde inngripende tiltak der det er nødvendig overfor enkelte utlendinger. JDs uttalelser viser at det ikke er meningen å endre det generelle sikkerhets- eller kontrollnivået ved utlendingsinternatet, men at det er en forventning om at PU drifter internatet med lavest mulig sikkerhetstiltak når det er mulig.

PU ønsker også å understreke at den helt overordnede begrunnelsen for å ha et utlendingsinternat er at andre tvangsmidler enn pågrep og internering, herunder meldeplikt eller bestemt oppholdssted, ikke er/har vært tilstrekkelig for å iverksette norske myndigheters vedtak. Derfor er det også viktig at regelverket ikke bare legger til rette for ro, orden og sikkerhet mv. på internatet, men også at regelverket sikrer at vedtak kan iverksettes. Utlendingene på utlendingsinternatet vil gjennomgående være personer som ikke har reist i tråd vedtakene som fattes og som ikke har skaffet seg pass i tråd med lovpålagt plikt. I tillegg har internatet en viktig funksjon i hele saksbehandlingsskjeden på utlendingsfeltet, idet tvangsmiddelbruk er et sentralt virkemiddel også før vedtak er fattet.

Det er to grunnleggende formål som kan begrunne bruk av tvangsmidler på utlendingsfeltet, enten avklaring av utlendingers identitet eller sikring av iverksetting av vedtak som medfører utreiseplikt. Formålet med utlendingsinternatet er følgelig identisk med formålet for bruk av tvangsmidler. I det ligger også at internering ikke kan gjennomføres på en slik måte at det forhindrer politiets arbeid med å avdekke utlendingers identitet og returnere utlendinger som oppholder seg ulovlig i landet. Det er blant annet også i dette perspektivet reglene om inngripen i rettigheter og bruk av eventuell makt på utlendingsinternatet må ses.

I Norge, EU og innenfor Schengensamarbeidet er det et overordnet mål å kunne gjennomføre retur av utlendinger som oppholder seg ulovlig på territoriet. Forpliktelsen til å uttransportere utlendinger uten lovlig opphold er altså ikke bare en nasjonal forpliktelse, men også en følge av medlemslandenes forpliktelser ihht. Schengenregelverket og returdirektivet. Den senere tids utvikling i EU, med vedtakelsen av asyl- og migrasjonspakten og utkast til returforordning, viser at retur står høyt på dagsordenen i EU og at plassering i utlendingsinternat anses som et helt sentralt virkemiddel for å få raske og effektive returer.

PU mener at noen av de relevante EU-kildene med fordel kunne vært nevnt og vurdert av JD under høringsnotatets punkt 1.4.2 "*Grunnloven og internasjonale konvensjoner*". Særlig savner vi en vurdering av returdirektivets (2008/115/EF) artikkel 16, som gjelder som norsk lov, og som gir en del sentrale føringer for forholdene på et utlendingsinternat. I så måte er returdirektivets artikkel 18, som åpner for ulike unntak i nødssituasjoner, også en aktuell bestemmelse. Spesielt i relasjon til utlendingsloven § 107 første ledd og forbeholdet om at utlendingsinternat som hovedregel skal benyttes ved frihetsberøvelse etter utlendingsloven. Det kunne også vært knyttet noen kommentarer til EUs forslag til returforordning som regulerer interneringsforholdene i artikkel 34 og 35 med unntak for nødssituasjoner i artikkel 47. EUs mottaksdirektiv (EU) 2024/1346) er ikke bindende for Norge, men det ville uansett vært interessant om JD vurderte forholdet til direktivets artikkel 12 og 13. Vi har merket oss at det i AMMR-forordningen artikkel 44 nr. 4, som er bindende for Norge, er henvist til at de nevnte bestemmelsene i mottaksdirektivet skal gjelde ved pågrepelse og internering i de såkalte Dublin-sakene.

1.1.1. Utviklingsarbeid og "*prosjekt internat*" i PU

Selv om PU er opptatt av å ha tilstrekkelige rammer for å kunne håndtere krevende utlendinger og situasjoner, har vi også et stort fokus på å drifte utlendingsinternatet med lavest mulig sikkerhetstiltak, tilpasset de utlendinger som til enhver tid er på internatet. I perioden november 2024 til juni 2025 ble "*prosjekt internat*" gjennomført i PU, hvor ulike sider ved driften ble gjennomgått. Prosjektet hadde som mål å fortløpende gjennomføre endringer innenfor PUs budsjetttramme. I prosjektet er det blant annet jobbet med problemstillinger rundt innlåsningsstid, hybellåser, tilgang til kommunikasjonsmidler, organisasjonsstruktur og elektronisk kontroll som alternativ til internering. Sluttrapport fra prosjektet vil foreligge i løpet av august 2025.

Prosjektet utarbeidet 12.06.25 en rapport om rammer og innhold for et driftskonsept med lavest mulig sikkerhetstiltak. Rapporten er tidligere delt med POD, men følger også vedlagt dette høringsvaret. I rapporten er det blant annet anbefalt at politilovens kompetansenormer benyttes som rettslig ramme for myndighetsutøvelse på internatet. Se nærmere om dette i våre kommentarer til § 4-1 under punkt 4.

Når det gjelder øvrige tiltak av betydning, vises det også til at PU har en pågående anbudsprosess for anskaffelse av kroppsskanner på internatet. PU mener at kroppsskanneren på sikt vil kunne avhjelpe noe av behovet for både ytre visitasjoner og kroppsvistasjoner. Se også nærmere om dette under våre kommentarer til § 3-3 og § 3-4 under punkt 4.

1.2 Arbeidet med endring av reglene om utlendingsinternatet og PUs høringsinnspill

I august 2018 mottok PU en bestilling fra JD, via POD, om å lage et utkast til revidert utlendingsinternatforskrift¹. Revisjonsarbeidet pågikk fram til 13.08.19, da siste versjon av utkast til forskriften ble oversendt POD for videre behandling. I brev fra POD av 24.09.20 ble PU anmodet om å gjenoppta det påbegynte revisjonsarbeidet fra 2019 ved å innta ytterligere presiseringer, bestemmelser og forslag til endringer i lov og forskrift. Utkast til revidert lov og forskrift ble oversendt til POD 15.12.20². POD oversendte 28.05.21 sin redegjørelse til JD, der PUs forslag i det vesentlige ble tiltrådt³.

PU har siden 08.09.23 vært i jevnlig dialog med både POD og JD angående arbeidet med å revidere regelverket. PU er derfor svært positive til at regelverket blir oppdatert, og ser frem til at arbeidet med revideringen sluttføres.

Som følge av at PU har vært involvert i arbeidet rundt utkast til ny internatforskrift siden 2018, må vårt høringssvar ses i sammenheng med tidligere innspill underveis i prosessen⁴. Av den grunn kommenterer vi ikke alle detaljene i høringsnotatet, idet PU i stor grad støtter JDs forslag fullt ut. Vi vil derfor ikke knytte nærmere kommentarer til følgende bestemmelser i høringsnotatet:

- § 1-1 Anvendelsesområde
- § 1-2 Formål
- § 1-3 Grunnprinsipper
- § 2-11 Helsetjenester
- § 4-8 Utelukkelse av alle eller flere personer fra fellesskapet (kollektiv utelukkelse), se PUs merknader til punkt 2.5 om ny bestemmelse om kollektiv utelukkelse
- § 6-1 Alminnelige regler om saksbehandlingen
- § 6-2 Forvaltningssamarbeid
- § 6-3 Informasjon til utlendingen
- § 6-4 Underretning til pårørende, advokat og konsulær stasjon
- § 7-2 Reportasjer og intervju
- § 7-3 Besøk fra myndigheter, organer og organisasjoner

PU vil i det følgende fokusere på de delene av høringsnotatet som vi mener at bør justeres, tydeliggjøres, eller hvor vi har ytterligere vurderingsgrunnlag eller opplysninger som ikke har vært del av revisjonsarbeidet tidligere. Vi har også tillatt oss å gjenta samt

¹ Vår ref. Websak Hist 18/884.

² Vår ref. 20/121873 – 2.

³ Vår ref. 20/121873 – 8.

⁴Se PUs brev av 15.12.20 til POD "Oversendelsesbrev - Forslag til endringer i utlendingsloven § 107 og utlendingsinternatforskriften", vår ref. 20/121873 – 2, PODs e-post av 27.10.23 til JD "Merknader til utkast til høringsnotat", vår ref. 23/213463 – 5, PUs brev av 15.04.24 til POD "Oppfølging etter møte 05.03.24 om internatforskriften – UTSYS", vår ref. 20/121873-15 og PUs brev av 30.08.24 til POD angående "Svar på anmodning om innspill - konsekvenser av endringer i utlendingsloven § 107 og ny utlendingsinternatforskrift", vår ref. 24/135810 – 5.

sitere våre tidligere innspill der disse er tatt hensyn til i høringsnotatet, slik at dette også er gjort rede for i PUs hørings svar.

PU kommenterer høringsnotatet fortløpende i tråd med høringsnotatets egen struktur.

2. Forslag til endringer i utlendingsloven § 107

Pkt. 2.1 Endring av bestemmelsen om midlertidig fratakelse og forvaring av gjenstander i § 107 fjerde ledd bokstav b

JD har foreslått å innta en presisering i utl. § 107 fjerde ledd bokstav b, om at *"politiet, for formålene nevnt innledningsvis i fjerde ledd, midlertidig «og rutinemessig» kan frata og forvare utlendingens gjenstander under oppholdet, såfremt også kravet til forholdsmessighet er oppfylt."*

PU støtter forslaget om at det inntas en bestemmelse som åpner for rutinemessig fratakelse og ivaretagelse av eiendeler. Dette er også praksis i dag, og det er hensiktsmessig at det inntas en tydelig hjemmel for midlertidig fratakelse av gjenstander, herunder elektroniske kommunikasjonsmidler, på rutinemessig basis. Som JD viser til på side 17 er dagens praksis om fratakelse av eiendeler begrunnet i ro, orden og sikkerhet ved internatet. En ubegrenset tilgang til egne eiendeler, og da særlig til elektroniske kommunikasjonsmidler, vil kunne svekke sikkerheten på internatet. Det vil også legge til rette for personvernkrænkelser. I tillegg vil det motvirke en effektiv håndhevelse av utlendingsregelverket ved at politiets id- og returarbeid vil bli vanskeliggjort i en god del saker. Dette taler etter vårt syn klart for at det må gis en bestemmelse som åpner for rutinemessig fratakelse og forvaring av eiendeler. Vi er likevel enig med JD i at eiendeler bare skal fratas utlendingene der det er nødvendig. Det er derfor positivt at det tas inn en forutsetning i bestemmelsen om at muligheten til å frata eiendeler bare skal benyttes når det er nødvendig og forholdsmessig.

Videre er vi enig med JDs vurdering på side 18 om fratakelse av kommunikasjonsmidler at praksis fra EMD må forstås slik at det i forholdsmessighetsvurderingen etter EMK art. 8 nr. 2 er anledning til å benytte rimelige kontrolltiltak under frihetsberøvelsen, og at det i denne vurderingen også står sentralt om det er gitt kompenserende tiltak gjennom andre mulige kommunikasjonsformer.

I relasjon til dette slutter vi oss til JDs vurdering i punkt 2.1.4.2 om rutinemessig fratakelse av elektroniske kommunikasjonsmidler. JD er tydelig på at adgangen til å praktisere fratakelse og forvaring av mobiltelefoner mv. på rutinemessig grunnlag ikke bør avskjæres, men tydeliggjøres i regelverket, nettopp på bakgrunn av sikkerhetsmessige utfordringer ved elektroniske kommunikasjonsmidler, andre utlendingers personvern og risiko for bevisforspillelse underveis i arbeidet med å avklare deres identitet.

For nærmere merknader til rutinemessig fratakelse av elektroniske kommunikasjonsmidler og mulige kompenserende tiltak, vises det til våre kommentarer til forskriftens §§ 2-8 og 2-9 under punkt 4.

Pkt. 2.2 Ny bestemmelse om bevegelserfrihet og rutinemessig innlåsing i § 107 fjerde ledd bokstav f

JD har foreslått en ny bokstav i utl. § 107 fjerde ledd som gir politiet hjemmel for å praktisere rutinemessig innlåsing om natten og for øvrig i kortere tidsrom til faste tidspunkter. I høringsnotatets side 26 uttaler JD at:

"På dagtid skjer rutinemessig innlåsing blant annet for å sikre tilstrekkelig ro, orden og sikkerhet i de korte tidsrommene hvor ansatte avvikler lovpålagte pauser og gjennomfører vaktskifte. Departementet vurderer at mindre inngripende tiltak enn innlåsing, ikke i tilstrekkelig grad vil sikre ro, orden og sikkerhet ved internatet.

[...]

De fleste innlåsingstimene er på nattestid, da det av hensyn til nattero og døgnrytme uansett er ønskelig og naturlig at de internerte oppholder seg alene på sine respektive beboelsesrom, og for øvrig i korte tidsrom på dagtid. Praksisen griper ikke inn i de internertes mulighet til opphold i friluft eller avvikling av aktivitetstilbud eller annet organisert fellesskap, og kan uansett ikke praktiseres i et omfang som krenker internasjonale minstestandarder for fellesskap under frihetsberøvelse, se nedenfor."

PU støtter forslaget, som er i tråd med våre tidligere anbefalinger og ønske om å få kodifisert dagens praksis. JD viser til at det er en forutsetning at de fastsatte tidspunktene for innlåsing ikke går utover utlendingenes rett til opphold i friluft, fysisk aktivitet, fellesskap mm. Videre viser JD til at den samlede rutinemessige innlåsingstiden alltid skal være så kort som mulig og at det bør arbeides for at innlåsingstiden om natten i helgene reduseres. PU deler JDs vurderinger og viser til at reduksjon i innlåsingstid ved utlendingsinternatet har vært et hovedfokus over lang tid. JD har i høringsnotatet punkt 2.2.1 redegjort for dagens situasjon. Departementet har bemerket at det må jobbes for at innlåsingsperioden om natten reduseres. Til dette viser PU til at innlåsingstiden i helg har blitt ytterligere redusert etter at JDs høringsnotat ble sendt ut. Gjeldende innlåsingstid i helg er derfor ikke lenger kl. 20.00 til 10.05, men 21.45 til 07.15.

Når det gjelder formuleringen "*kortere tidsrom til fastsatte tider i døgnet*", har PU tidligere spilt inn et ønske om å få nærmere presisert hva som ligger i "*kortere tidsrom*". Ut i fra JDs uttalelser over, legger PU til grunn at to korte perioder med innlåsing på dagtid også vil være innenfor rammene, så lenge de nevnte kriterier og hensyn er ivarettatt.

For nærmere merknader til forslaget, vises det til våre kommentarer til forskriftens § 3-2 under punkt 4.

Pkt. 2.3 Endring av bestemmelsen om involvering av helsepersonell

JD har foreslått å innta en bestemmelse om at helsepersonell skal varsles ved tiltak etter utl. § 107 femte ledd bokstav b og c.

PU støtter forslaget, da dette også er i tråd med dagens praksis. At det i tillegg er valgt begrepet "*helsepersonell*" i stedet for gjeldende ordlyd om lege, vil også gi et mer fleksibelt regelverk, med tanke på helseavdelingens organisering av tjenesten.

Hva gjelder spørsmålet om varslingsplikten bør reguleres nærmere i forskriften, anser PU det naturlig at Ullensaker og Hurdal kommune eventuelt kommenterer på dette, ettersom det er de som er ansvarlige for helsetjenesten på internatet og ved familieenheten.

Pkt. 2.4 Nye bestemmelser knyttet til bruk av enkelte restriksjoner overfor barn

JD har foreslått å lovfeste *"en høyere generell terskel for bruk av tiltak etter femte ledd bokstav b og c overfor utlendinger under 18 år generelt, og en enda høyere terskel for bruk av sikkerhetscelle"*.

PU støtter forslaget.

Vi vil for øvrig understreke at det hverken er en egen sikkerhetsavdeling eller sikkerhetscelle på familieenheten, som er i drift på Haraldvangen i dag. Det vil derfor i praksis ikke være mulig å overføre en mindreårig til særlig sikret avdeling eller sikkerhetscelle ved familieenheten på Haraldvangen. En overføring til sikkerhetscelle av en mindreårig vil p.t måtte gjøres ved bruk av politiarrest, såfremt lovgiver ikke åpner for at mindreårige utlendinger kan overføres til særlig sikret avdeling og sikkerhetscelle på utlendingsinternatet på Trandum, som et snevert unntak i utlendingsinternatforskriften. Forslag til bestemmelser i forskriftens §§ 4-3, 4-5 og 4-7 kan indikere at departementet nå mener at mindreårige kan ilegges slike restriksjoner etter det nye regelverket.

Pkt. 2.5 Ny bestemmelse om utelukkelse av alle eller flere utlendinger fra fellesskapet (kollektiv utelukkelse)

JD har foreslått at det *"innføres en adgang for politiet til i visse tilfeller, og på nærmere vilkår, å beslutte utelukkelse av alle eller en gruppe internerte fra fellesskapet (kollektiv utelukkelse)"*.

Forslaget er i tråd med PUs forslag i 2020 om å innta en slik bestemmelse. Hjemmelen for kollektiv utelukkelse har i stor grad en administrativ side, ved at det åpnes for å fatte en felles beslutning i stedet for enkeltvedtak. Når det gjelder en eventuell praktisering av bestemmelsen bemerker PU at JD i høringsnotatet viser til at det vil være en maksimaltid på 72 timer for en slik beslutning, mens ordlyden i forskriften er tre døgn. Den praktiske forskjellen mellom det å telle timer vs. døgn er JD godt kjent med fra tidligere lovarbeid rundt utlendingslovens bestemmelser om fremstillingsfrister ved tvangsmiddelbruk. Hvorvidt det er døgn eller timer som setter maksimalgrensen for en beslutning om kollektiv utelukkelse må klargjøres før ny bestemmelse eventuelt trer i kraft. PU mener at forskriftens ordlyd om tre døgn vil være mest hensiktsmessig og i tråd med utlendingsregelverket for øvrig.

JD skriver på side 31 og 32 at det i forbindelse med høringsnotat om ny straffegjennomføringslov, ikke er konkludert med om bestemmelse for kollektiv utelukkelse skal videreføres eller ikke i straffegjennomføringsloven. JD skriver videre at dersom bestemmelsen fjernes fra straffegjennomføringsloven vil det ikke være naturlig å innføre det på utlendingsinternatet. PU støtter JDs vurdering.

Pkt. 2.6 Endring av bestemmelser om kameraovervåking

JD mener det bør gis en klar hjemmel i utlendingsloven for kameraovervåking både av fellesarealer og sikkerhetsceller, se forslaget til nytt åttende ledd i lovens § 107.

PU støtter forslaget om en særskilt hjemmel i utlendingsloven for kameraovervåkning av både fellesarealer og sikkerhetsceller ved utlendingsinternatet. Det er hensiktsmessig at formålene med kameraovervåkning er tydelig angitt i bestemmelsen.

Forslaget til lovendringer må sees i sammenheng med forslagene til §§ 3-1 og 5-3 i ny forskrift. Vi viser til våre merknader om disse nedenfor under punkt 4.

3. Behandlingen av opplysninger ved utlendingsinternatet

JD foreslår en endring av hjemmel for behandling av opplysninger som registreres ved utlendingsinternatet. Departementet mener at opplysningene som behandles med hjemmel i utlendingsloven § 107 syvende ledd (niende ledd i forslaget), i fremtiden utelukkende bør reguleres av utlendingsloven og utlendingsinternatforskriften, og dermed følge personvernreglene i personopplysningsloven og GDPR. Samtidig foreslås det endringer av politiregisterforskriften §§ 56-1, § 56-2, 56-5 og 56-11. Det åpnes for at internatopplysningene fortsatt kan inngå som en del av UTSYS, så lenge dette reguleres av utlendingsinternatforskriften mv.

Departementet viser til at det ikke er politimessige formål som primært begrunner hjemmelen for behandling av de opplysningene som er nevnt i nåværende syvende ledd i utlendingsloven § 107, og at disse opplysningene dermed skal følge personvernreglene i personopplysningsloven og GDPR.

3.1. PUs tidligere syn på forslaget

PU har tidligere argumentert for at oppgavene som utføres ved utlendingsinternatet i hovedsak er relatert til politimessige oppgaver, og at behandlingen av mange av opplysningene knyttet til oppholdet ved internatet som angitt i internatforskriften § 14, derfor naturlig hører inn under politiregisterloven.

De aller fleste opplysningene som skal sikre formålet med oppholdet vil være begrunnet i politimessig forhold, mens opplysninger som skal sikre utlendingens rettigheter i noe mindre grad vil være dekket av det polisære. Mange av registreringene vil kunne henledes til ivaretagelsen av ro, orden og sikkerhet på internatet, noe som vi mener igjen kan knyttes til politimessige formål. Videre er det nær sammenheng mellom internatopplysningene og tvangsmiddelbruk og iverksetting av vedtak. JD fastholder at begge disse to oppgavene/formålene fortsatt står seg innen politiregisterlovgivningen. Vi har også argumentert for at registreringene som gjelder selve internatoppholdet i inkvireringsjournalen kan sammenlignes med føring av arrestjournal. Sistnevnte er regulert av politiregisterloven, jf. politiregisterforskriftens kapittel 54.

3.2. PUs syn på nåværende utforming av regler

Selv om vi fortsatt mener at registerføringene på internatet primært kan begrunnes i politimessige hensyn, har vi forståelse for at JD har et annet syn.

Behandlingen av opplysninger ved utlendingsinternatet er i dag regulert i ulike regelverk, og bestemmelsene er til dels overlappende. Forslaget bidrar i så måte til at reglene klargjøres, hvilket er hensiktsmessig.

Vi foreslår at det gjøres en tilføyelse i forslaget til utlendingsloven § 107 niende ledd ved at "*aktiviteter*" inntas som en egen opplysningskategori. Aktiviteter vil kunne henføres under både "*kontrolltiltak*" og "*hendelser*", men vil også inkludere annen aktivitet relatert til utlendingenes rettigheter.

Innholdsmessig er forslaget til § 6-5 i forskriften i utgangspunktet dekkende. Når det skal være GDPR og personvernregelverk som er førende, innebærer dette blant annet at de registrerte kan utøve rettigheter i samsvar med GDPR kap. III og personopplysningsloven § 16. PU bemerker at unntak fra retten til informasjon og innsyn vil kunne være aktuelt i medhold av personopplysningsloven § 16, som åpner for dette i nærmere angitte tilfeller. Vi mener at det kan vurderes å fastsette begrensninger i de registreres rettigheter i medhold av GDPR art. 23. Om ønskelig, kan vi i det videre lovarbeidet fremme et mer detaljert forslag til JD om aktuelle begrensninger.

JD foreslår at PU, som i dag i medhold av politiregisterlovgivningen, skal være behandlingsansvarlig for internatopplysningene. Dette er hensiktsmessig, og vi slutter oss til dette forslaget.

For øvrig har vi merket oss at det pågår andre regelverksprosesser i EU som nødvendiggjør en videre vurdering av det rettslige grunnlaget for UTSYS. Vi viser til asyl- og migrasjonspakten, hvor særlig AMMR-forordningen vil ha relevans for personvernreguleringen av UTSYS. Også forslag til returforordning, som det nå forhandles om, vil få betydning for hvordan UTSYS skal reguleres.

3.3. PUs bekymring knyttet et utviklingsbehov som følge av regelendringen

PU mener at forslaget til endring i regelverket vil kunne medføre store praktiske, administrative og økonomiske konsekvenser. Ved bruk av UTSYS vil internatopplysningene - for brukeren - være adskilt i en egen del av systemet, logisk adskilt fra de øvrige opplysningene i registeret. Dette gjelder imidlertid bare visuelt for brukeren. Systemteknisk er ikke internatopplysningene adskilt som en egen del eller modul. Teknisk sett vil internatmodulen være tabeller som er internatrelatert.

Med dette som utgangspunkt mener vi at det kan bli utfordrende å ha oversikt over hvilke opplysninger i UTSYS som vil følge hhv. politiregisterloven og GDPR, om internatopplysningene fortsatt skal behandles i det samme registeret som andre av politiets oppgaver på utlendingsfeltet.

Det vil kunne oppstå en del praktiske utfordringer rundt det å skulle ha opplysninger i samme system, men som er regulert av ulike regelsett. Bakgrunnen for det er at en del informasjon er kryssende, og at det er vanskelig å identifisere hvilke opplysninger som tilhører internatdelen av systemet, og hvilke opplysninger som tilhører den øvrige delen av systemet når man for eksempel skal hente ut registrerte opplysninger i forbindelse med innsynsanmodninger og utlevering. Forslaget vil i så måte kunne føre til at PU må bruke mer ressurser på å monitorere føringene i systemet, slik at vi til enhver tid har oversikt over hvilke opplysninger som skal behandles etter hvilket regelverk.

PU er fortsatt usikker på om den endrede rettslige forankringen vil kunne medføre at det må utvikles ny funksjonalitet i UTSYS, for eksempel knyttet til sporing og merking av

opplysninger. I den forbindelse gjør vi oppmerksom på at Politiets IT-tjenester (PIT) har tatt over utviklingsansvaret for UTSYS. PIT har funnet at det er høye forvaltningskostnader ved å holde systemet i drift. Utviklingsteamet i PIT har uttalt at det er svært utfordrende å utvikle ny funksjonalitet på plattformen, og i den siste tiden har de måtte "slå av" funksjonalitet for å sikre stabil drift. PUs vurdering er at det vil være vanskelig å få prioritert utvikling av ny funksjonalitet i UTSYS. Sannsynligvis kan utvikling og større endringer først skje i forbindelse med de nye systemene som skal utvikles for utlendingsforvaltningen. Dersom det må gjøres utvikling av UTSYS som følge av forslaget til nytt internatregelverk, må PU få bistand fra overordnet myndighet til å likevel få prioritert nødvendig utviklingsarbeid.

4. Merknader til de enkelte bestemmelsene i forslaget til ny forskrift om Politiets utlendingsinternat

Kapittel 2. Nærmere om innhold og omfang av enkelte rettigheter

§ 2-1 Bevegelsesfrihet

JD har forslått at det inntas en bestemmelse som generelt regulerer utlendingens bevegelsesfrihet under oppholdet på internatet.

PU er positiv til at rammene for bevegelsesfrihet fremgår direkte av forskriften.

Videre støttes forslaget om å innta formuleringen "*innenfor det som følger av de tiltak og vedtak som iverksettes etter utlendingsloven § 107 og forskriften*". Dette vil tydeliggjøre hjemmelsgrunnlaget for innskrenkninger i retten til bevegelsesfrihet. PU legger ut i fra uttalelsene i høringsnotatet til grunn at det kun er adgang til å begrense bevegelsesfriheten til den enkelte utlending, når vilkårene i utlendingsloven § 107 fjerde ledd bokstav d eller f, femte ledd eller sjette ledd er oppfylt.

§ 2-2 Fellesskap med andre

I høringsnotatet er det foreslått å videreføre dagens § 4 første ledd bokstav a om retten til fellesskap med utlendinger på samme avdeling. Det er foreslått noen tilføyelser.

Det er nytt at det forslås en plikt for politiet til å legge til rette for at fellesskapet kan gjennomføres i så stor utstrekning som mulig. PU bemerker at det med unntak av periodene utlendingene er låst inn på rommene, gis mulighet for fellesskap med andre på samme avdeling. Fellesskap utøves både i fellesarealene på den enkelte avdeling og gjennom tilgang til lufttegården. I tillegg gis utlendingene mulighet til å delta i felles aktiviteter på aktivitetssenteret. Vi mener derfor at dagens praksis og rutiner ved internatet allerede er i samsvar med den plikten som nå foreslås forskriftsregulert. Plikten vil uansett være en viktig rettesnor for den videre utviklingen av forholdene på internatet. For øvrig er PUs erfaring at det for enkelte utlendinger kan være utfordrende å sikre fellesskap med andre. Et eksempel på dette er blant annet utlendinger som

benytter kjønnsnøytralt pronomen, eller som har foretatt et kjønnskifte. Bakgrunnen for at det kan være krevende å sikre fellesskap med andre er ofte de øvrige utlendingenes kultur, forståelse og aksept av vedkommende. I dette ligger blant annet avveiningen mellom det å ivareta den enkeltes sikkerhet og retten til fellesskap med andre.

Det bemerkes at det er positivt at det er tatt inn en presisering i høringsnotatet om det er på dagtid retten til fellesskap er særlig aktuell. Som for retten til bevegelsesfrihet, er PU positive til at det er tatt inn en presisering i bestemmelsen om at retten til fellesskap kun kan begrenses i medhold av utlendingsloven § 107 fjerde til sjette ledd og forskriften.

§ 2-3 Besøk

JD har foreslått å videreføre dagens bestemmelser om besøk, men med en ny presisering om politiets mulighet til å begrense retten til å motta besøk.

PU slutter seg til at det er inntatt en presisering i annet ledd som klargjør skillet mellom politiets mulighet til å beslutte mindre inngripende begrensninger for den praktiske gjennomføringen av besøket (regler om adgangskontroll, besøkstid, besøksrom, forhåndsavtale mv. i tråd med husordensreglene etter § 7-4 annet ledd) og mer inngripende restriksjoner for besøksretten som bare kan ilegges dersom det fattes vedtak om dette etter utlendingsloven § 107 fjerde ledd bokstav c.

§ 2-4 Telefonsamtaler

Dagens bestemmelser om telefonsamtaler foreslås videreført.

PU slutter seg til at det er inntatt en presisering i annet ledd som klargjør skillet mellom politiets mulighet til å beslutte mindre inngripende begrensninger for telefonsamtaler gjennom ringetid, tidspunkt og andre praktiske forhold, mot mer inngripende restriksjoner for telefonsamtaler som bare kan ilegges dersom det fattes vedtak om dette etter utlendingsloven § 107 fjerde ledd bokstav c. Se også innspill til § 2-3 over.

§ 2-5 Postsendinger

Dagens bestemmelser om postsendinger foreslås videreført.

PU har merket seg at det, i tråd med vårt innspill tidligere, er inntatt en presisering i annet ledd om at kontroll av postsendinger med teknisk utstyr, ikke krever at det fattes enkeltvedtak. Kontroll av postsendinger gjøres blant annet for å sikre at ikke farlige gjenstander, herunder blant annet narkotika, kommer inn på utlendingsinternatet. Det er viktig å presisere at PU ikke leser korrespondanse ved en slik kontroll.

§ 2-6 Friluft, fysisk aktivitet og undervisning

Dagens forskriftsbestemmelse er foreslått videreført, herunder et minstekrav til friluft.

PU bemerker at selv om det er langt fra dagens praksis til minimumsstandarden på en time, bidrar bestemmelsen til å tydeliggjøre at det er et handlingsrom. Dette er særlig viktig sett hen til våre kommentarer innledningsvis om behovet for at regelverket også

ivaretar perioder og situasjoner som kan medføre et høyt press på utlendingsinternatet og behov for økte plasser.

§ 2-7 Religions- og livssynsutøvelse

JD har foreslått inntatt en presisering om at politiet plikter å tilrettelegge for religion og livssynsutøvelse *"så langt som praktisk mulig"*. I forskriftsbestemmelsen eksemplifiseres dette med tilbud om stillerom, mulighet for samtale med religiøse representanter og mat som er forenelig med alminnelige religiøse praksiser.

Et av eksemplene som er inntatt i høringsnotatet er *"tilbud om mat som er forenlig med alminnelige religiøse praksiser"*. Sett i lys av kritikk fra blant annet Tilsynsrådet for utlendingsinternatet og tvangsretur om at utlendingene ikke tilbys et halalalternativ som varmmat, savner PU en nærmere presisering av hva som ligger i kravet til at maten skal være *"forenlig med alminnelige religiøse praksiser"*. PU viser til at religiøse tilpasninger i matalternativene er utfordrende sett hen til anskaffelsesavtaler og statens anbudsregler.

PU mener at det sentrale er at alle utlendingene får næringsrik mat som de kan spise, uavhengig av om maten er særskilt for deres religion. Med dette mener vi at det må være tilstrekkelig at det tilbys fiskeretter og vegetaralternativ dersom kjøttalternativet ikke er i henhold til religiøs praksis.

§ 2-8 Rådighet over eiendeler og medbragte gjenstander

JD har foreslått å videreføre hovedinnholdet i dagens generelle bestemmelse i § 8 om politiets adgang til å midlertidig frata og forvare utlendingens penger mm. i ny § 2-8. Bestemmelsen gis imidlertid en klarere utforming enn dagens bestemmelse. Det foreslås at det uttrykkelig tas inn i bestemmelsen at politiet kan fastsette generelle bestemmelser om hvilke gjenstander som tillates på internatet. Videre understrekes også utgangspunktet om at utlendingen har rett til å benytte egne penger og gjenstander under oppholdet ved internatet med mindre gjenstandene tas i forvaring. PU støtter forslaget.

§ 2-9 Særlig om rådighet over elektroniske kommunikasjonsmidler, herunder ved rutinemessig fratakelse

JD har foreslått at det i ny forskrift § 2-9 *"inntas en særskilt bestemmelse som regulerer utlendingens rett til å råde over sine elektroniske kommunikasjonsmidler, samt forutsetningene for at politiet skal kunne frata rådigheten på rutinemessig basis"*. Bestemmelsen skal supplere den generelle hjemmelen om (rutinemessig) fratakelse av eiendeler, deriblant elektroniske kommunikasjonsmidler, i lovens § 107 fjerde ledd bokstav b, jf. punkt 2.1 over. I forslag til § 2-9 stilles det opp rammer for fratakelse av elektroniske kommunikasjonsmidler på rutinemessige basis, i tillegg til hvilke rettigheter som utløses ved fratakelsen.

Elektroniske kommunikasjonsmidler kan bare tas i forvaring på rutinemessige basis om dets funksjoner enten gjør det nødvendig av hensyn til ro, orden eller sikkerhet, for å sikre iverksetting av vedtak eller av hensyn til andre utlendingers personvern. JD presiserer at med *"kommunikasjonsmidlets funksjoner"* særlig menes kamera og

internettilgang. Det poengteres at enkle mobiltelefoner uten slike funksjoner normalt vil kunne beholdes under oppholdet. Videre presiserer JD at om en mobiltelefon mv. tas i forvaring, skal utlendingen gis tilstrekkelig mulighet til å kommunisere med omverdenen på andre måter. Dette vil for eksempel kunne være økt ringetid eller utlån av enklere telefoner uten kamera og internetttilgang.

PU støtter forslaget om at råderett over elektroniske kommunikasjonsmidler reguleres særskilt. Råderett over elektroniske kommunikasjonsmidler er et tema som PU tidligere og i forbindelse med foreleggelsen av høringsnotatet har gitt omfattende innspill til. Vi mener det derfor er hensiktsmessig å redegjøre nærmere for våre vurderinger rundt reguleringen av dette.

PUs erfaring er at utlendingene i det vesentlige er fornøyde med dagens ordning, der det tilbys et bestemt antall gratis ringeminutter i uken⁵, og der det utvises stort rom for fleksibilitet med tanke på å gi utvidet ringetid. PUs praktiske erfaring er at misnøye rundt kommunikasjonsmidlene på internatet, handler mer om at den enkelte ønsker andre måter å kommunisere på, fortrinnsvis via sin egen mobiltelefon, med de tjenestene som de har tilgang til på denne. PU er derfor usikker på om forslaget til kompenserende tiltak ved en generell utvidelse av antall ringeminutter, eller en ordning med lånetelefoner uten kamera eller internettfunksjoner, vil møte det reelle ønsket til den enkelte utlending om å ha fri råderett til egen telefon.

Til illustrasjon vises det til at PU startet et prøveprosjekt den 20.06.24 for å kunne gi utlendingene tilbud om bruk av internett på internatet. Dette er siden gjort til et permanent tilbud. PUs erfaring er at noen få utlendinger bruker internett mye, noen bruker det litt, mens mange ikke ønsker å benytte dette tilbudet i det hele tatt. Dette underbygger at misnøyen ikke handler om tilgang til ulike kommunikasjonsmidler, men at man ikke har tilgang til sin egen telefon.

Når det gjelder JDs forslag om at telefoner uten kamera- eller internettfunksjoner skal kunne tillates på internatet, er PU skeptiske til dette.

PU erfarer at majoriteten av utlendingene på utlendingsinternatet i dag har smarttelefoner. Dette vil imidlertid kunne endre seg raskt dersom det åpnes opp for ubegrenset tilgang til telefoner uten internett og kamerafunksjoner. PU vurderer at vi ved et slikt forslag i større grad vil kunne miste kontrollen over hvem som har tilgang på telefonene. Dersom mange utlendinger på en avdeling har telefon, vil PU ha vanskeligheter med å kunne sikre at en utlendings vedtak om kommunikasjonsrestriksjoner (ringenekt) overholdes. Dette er særlig negativt dersom utlendings vedtak om ringenekt er begrunnet i sikkerhetsforhold eller motarbeidelse av iverksettelse av retur. PUs alternativ for å sikre at vedkommende ikke får ringt, vil være å ilegge utlendingen strengere restriksjoner som for eksempel utelukkelse fra fellesskapet. Det er imidlertid ikke gitt at terskelen for en slik inngripende restriksjon vil være oppfylt eller at det å utelukke utlendingen vil være forholdsmessig ut fra vedkommendes personlige forhold.

⁵ Per 07.07.25 tilbys utlendingene 300 ringeminutter i uken evt. 1600 kr å ringe for per uke.

Det vil være krevende for PU å finne tilstrekkelige rutiner og måter å sikre at utlendinger med vedtak om ringenekt på samme avdeling, ikke gis tilgang til andres telefoner.

PU vurderer at dagens ordning med omfattende ringetid fra internatets telefoner bør være tilstrekkelig.

For øvrig har PU merket seg at JD overlater til PU å vurdere hva som skal være riktig kompensierende tiltak. PU støtter dette.

§ 2-10 Innkvartering av familier, barnefamilier og enslige mindreårige

JD har foreslått å videreføre dagens forskriftsbestemmelse § 4 tredje ledd som fastsetter at familier som er frihetsberøvet i påvente av uttransport skal innkvarteres for seg, slik at de sikres tilstrekkelig privatliv. Det er samtidig foreslått enkelte justeringer.

JD har foreslått å innta en presisering om at barnefamilier og enslige mindreårige skal plasseres i tilrettelagte enheter. PU støtter forslaget til presisering.

Det samme gjelder forslaget om å endre forskriften slik at det ikke lenger er et krav om at familier der alle er over 18 år, skal innkvarteres for seg. Endringen er i henhold til dagens praksis, og det er hensiktsmessig at regelverket gjenspeiler dette.

§ 2-12 Avhjelpende tiltak ved hel utelukkelse eller opphold i sikkerhetscelle

JD har foreslått å innta en bestemmelse som pålegger politiet en plikt til å tilby utlendinger som er ilagt restriksjoner i medhold av utlendingsloven § 107 femte ledd bokstav b eller c, aktiviteter og andre tiltak som kan forebygge eller avhjelpe skadelige følger av restriksjonen. PU støtter forslaget, og viser til at denne plikten allerede praktiseres ved utlendingsinternatet.

Kapittel 3. Nærmere om enkelte kontrolltiltak mv.

§ 3-1 Kameraovervåking av fellesarealer

I ny § 3-1 foreslås inntatt tilsvarende vilkår og rammer for kameraovervåking som i politiloven § 6 a. I forslaget til § 3-1 første ledd angis at kameraovervåking av fellesarealene kan skje så langt det er nødvendig for å ivareta ro, orden eller sikkerhet ved internatet. Bestemmelsen inneholder krav om forholdsmessighet, angivelse av situasjoner hvor overvåking ikke kan skje samt frist for sletting av opptak og unntak fra fristen.

Kameraovervåking av fellesarealene praktiseres som et kontinuerlig og generelt sikkerhetstiltak ved internatet. PU støtter forslaget til § 3-1, som sammen med endringen i utlendingsloven § 107, tydeliggjør grunnlaget og rammene for slik kameraovervåking.

§ 3-2 Rutinemessig innlåsing om natten og til faste tider i døgnet

JD har foreslått å innta en særskilt bestemmelse om rutinemessig innlåsing i forskriften. Den supplerer forslaget til utlendingsloven § 107 fjerde ledd ny bokstav f, som er kommentert over i punkt 2.2. I forskriftsbestemmelsen presiseres det at tidspunktene for rutinemessig innlåsing skal være fastsatt i instruks eller interne retningslinjer for internatet. PU slutter seg til dette, og mener også at det er naturlig at innlåsingstidspunktene inntas i husordensreglene.

PU har merket seg at det er foreslått å ikke nevne eksplisitt i forskriften at det sikres i instruks og interne retningslinjer at det blir gjort tilpasninger og unntak i konkrete enkelttilfeller der innlåsing vil være uforholdsmessig. PU vil imidlertid bemerke at det er nedfelt i gjeldende instruks for utlendingsinternatet at innlåsing ikke skal praktiseres mer inngripende enn det som er nødvendig av hensyn til ro, orden og sikkerhet⁶. Videre fremgår det av samme instruks at det skal tas hensyn til og spesielt legges til rette for grupper og personer med særskilte behov⁷.

§ 3-3 Visitasjon av besøkende og undersøkelse av gjenstander

JD har foreslått å videreføre dagens bestemmelser om visitasjon av besøkende og undersøkelse av gjenstander som bringes inn på internatets område. Samtidig er det foreslått å kodifisere gjeldende praksis ved å innta enkelte presiseringer om hvordan visitasjon kan gjennomføres.

PU støtter forslaget om å presisere at det kun er en ytre visitasjon som kan utføres overfor besøkende.

PU viser også til pågående prosess om anskaffelse av kroppsskanner på internatet. Vi antar at denne trolig vil kunne redusere behovet for å gjennomføre manuelle ytre visitasjoner av besøkende.

§ 3-4 Undersøkelse av utlendingens person

I høringsnotatet er det ikke foreslått endringer i de materielle vilkårene for undersøkelse av utlendingens person, og de nye reglene for gjennomføringen er en kodifisering av dagens praksis.

PU støtter både presiseringene og at dagens praksis foreslås gjenspeilet i forskriften. Videre støttes forslaget om at kroppsvistasjon, skal gjennomføres av personer av samme kjønn.

PU har særlig merket seg at forslaget viderefører dagens praksis med at en beslutning om kroppsvistasjon ikke er å anse som et enkeltvedtak. Dette er i henhold til PUs tidligere innspill, og også på linje med reglene i straffegjennomføringsloven og rutinene ved innsettelse i arrest⁸.

⁶ Se "Instruks for politiets utlendingsinternat" pkt. 8.2.

⁷ Se "Instruks for politiets utlendingsinternat" pkt. 5.

⁸ Se straffegjennomføringsloven § 28 og KSF-2008-9001 pkt. 28.3 og "Instruks for politiets arrester" pkt. 5.8.5.

Når det gjelder forslaget om å innta et krav om at beslutningen om kroppsvisitasjon skal nedtegnes skriftlig og begrunnes, fremstår det som uklart om dette innebærer noe nytt fra dagens praksis. I dag protokolleres beslutninger om kroppsvisitasjon i UTSYS, herunder årsaken til beslutningen, hvem som fattet beslutningen og hvem som var tilstede og gjennomførte undersøkelsen. Det har tidligere vært vanskelig å hente ut statistikk fra registerføringene om kroppsvisitasjoner. Det understrekes at systemstøtten har blitt forbedret og at det nå også er mulig å hente ut statistikken.

Dersom forslaget er ment som en videreføring av dagens praksis, mener PU at det må fremkomme tydeligere i forskriften at undersøkelsene skal registerføres. I tillegg bør det inntas en henvisning til utlendingsloven § 107 niende ledd eller § 6-5 om registerføring i § 3-4 fjerde ledd. Skriftliggjøring gjennom protokollering i internatets register, vil være på linje med rutineene som gjelder både i Kriminalomsorgen og i arrest. Hvis forslaget om skriftlig nedtegnelse og begrunnelse innebærer at beslutningene skal nedtegnes i egne dokumenter, vil det medføre mer saksbehandling.

PU viser igjen til at den pågående prosessen med anskaffelse av kroppsskanner på internatet, forhåpentligvis vil kunne redusere behovet for å gjennomføre kroppsvisitasjoner på sikt.

Kapittel 4. Bruk av makt og maktmidler, særlig sikret avdeling og sikkerhetscelle. Utelukkelse fra fellesskapet.

§ 4-1 Bruk av makt og maktmidler

I bestemmelsen reguleres det når politiet kan bruke makt og maktmidler. Det er et vilkår for maktbruk at det er *"strengt nødvendig for å opprettholde ro, orden eller sikkerhet, eller sikre iverksetting av et vedtak som pålegger en utreiseplikt, jf. § 90, og andre mindre inngripende tiltak forgjeves har vært forsøkt eller åpenbart vil være utilstrekkelig"*, jf. utlendingslovens § 107 femte ledd. Det er videre en forutsetning at maktbruk ikke er et uforholdsmessig inngrep, og at det brukes med varsomhet. Politiet skal fortløpende vurdere om det er grunnlag for å opprettholde tiltaket.

§ 4-1 første ledd lister opp hvilke situasjoner makt og maktmidler normalt kan benyttes. Oppstillingen er ikke uttømmende, men det forutsettes igjen at tiltaket bare brukes når det er strengt nødvendig. Situasjonene som nevnes er avverge angrep eller skade på person, hindre iverksettelse av trusler, hindre opptøyer eller uroligheter, hindre rømning, avverge inntrenging eller sikre adgang til sperret eller forskanset rom. Det forutsettes i bestemmelsen at bruken skal skje i samsvar med politiloven § 6, politiinstruksen og de til enhver tid gjeldende instruksjer og retningslinjer fastsatt av POD.

§ 4-1 første ledd viderefører gjeldende forskrifts § 9 i sin helhet. Det eneste nye ved forslaget er henvisningen i annet ledd om at bruken skal være i samsvar med politiloven § 6 mv. En henvisning til politiloven § 6 er som i dag også inntatt i lovens § 107 femte ledd bokstav a.

Vi slutter oss i utgangspunktet til den foreslåtte reguleringen av maktbruk, som er i samsvar med gjeldende rett. Det er positivt at det inntas en henvisning til at bruken skal være i samsvar med politiloven § 6, politiinstruksen samt instruksjer og retningslinjer fastsatt av POD. Dette er i tråd med dagens praksis, og lovens § 107 femte ledd bokstav a henviser også til politiloven § 6.

Vi gjør likevel oppmerksom på at politilovens § 6 fjerde ledd sier at politiet kan anvende makt under tjenesteutførelsen i den utstrekning det er "*nødvendig*" og forsvarlig. Selv om politiloven § 6 ikke vil være en selvstendig inngrepshjemmel for maktbruk på internatet, vil det fremstå som forvirrende at det gjelder et lavere nødvendighetskrav i bestemmelsens fjerde ledd enn etter forslaget til § 4-1 og i § 107 femte ledd. Det gjelder et skjerpet nødvendighetskrav for maktbruk på internatet idet dette bare kan skje når det er strengt nødvendig. I praksis vil nok ikke forskjellen mellom det skjerpede og det ordinære nødvendighetskravet utgjøre en særlig stor forskjell. Bruken må som alltid vurderes konkret i den enkelte situasjon, og vil henge sammen med hvilke andre tiltak som er aktuelle. Slik vi har forstått det må kravet til "*strengt nødvendig*" særlig ses i sammenheng med at andre tiltak skal være forsøkt først, og at det for slike tiltak vil gjelde et vanlig nødvendighetskrav, jf. § 107 fjerde ledd.

Vi mener likevel at det er noe uheldig at det gjelder et annet og strengere nødvendighetskrav for maktbruk på utlendingsinternatet enn det som gjelder ved annen tjenesteutførelse. Av den grunn foreslår vi at bruk av makt og maktmidler reguleres i et eget, selvstendig ledd i § 107, og at det bare skal gjelde et ordinært nødvendighetskrav. Selv om terskelen for anvendelse senkes, vil det i praksis ikke føre til økt maktbruk på internatet. Som i dag må all maktbruk vurderes konkret og brukes med varsomhet, og bare skje i de situasjoner som er nevnt i forskriftsbestemmelsen. Det vil også gjelde et krav om at det ikke er uforholdsmessig og at andre mindre inngripende tiltak forgjeves har vært forsøkt (eller åpenbart er utilstrekkelig).

Dersom JD ikke slutter seg til dette forslaget, må i hvert fall henvisningen til politiloven § 6 i § 4-1 og § 107 femte ledd bokstav a, endres til "*politiloven § 6 første til tredje ledd*".

Som vist til innledningsvis i punkt 1.1.1, utarbeidet prosjekt internat i PU en rapport om rammer og innhold for et driftskonsept med lavest mulig sikkerhetstiltak. Prosjektet anbefaler at politilovens kompetansenormer i større grad benyttes som rettslig ramme for myndighetsutøvelsen på internatet. Særlig vurderes det om politiloven § 7 kan benyttes på internatet som et inngrepsgrunnlag plassert mellom husordensregler (og dialog, veiledning og råd om disse) og vedtak om restriksjoner etter utlendingsinternatregelverket. PU som sådan har ikke tatt endelig stilling til rapportens innhold og anbefalinger. Problemstillingene som rapporten reiser må vurderes og utredes videre. I utgangspunktet tenker vi at eksemplet som nevnt på side 7 i rapporten om bortvisning til eget rom i inntil 2 timer, er et tiltak som må begrunnes i utlendingsloven og utlendingsinternatforskriften. Det bør likevel ses på om politilovens § 7 kan fungere som et supplerende inngrepsgrunnlag slik som nevnt i rapporten. I relasjon til dette må det ses på om noen av betraktningene rundt bruken av mer formelle pålegg for å regulere adferden på internatet kan inkorporeres i utlendingsinternatforskriften. Man kan se for seg at dette kan forankres i forutsetningen, som bl.a. fremgår av § 107 femte ledd, at mindre inngripende tiltak skal være forsøkt før det fattes vedtak om restriksjoner. Det er uansett viktig å gjøre JD oppmerksom på vurderingene i rapporten, slik at de kan vurdere dette nærmere i det videre lov- og forskriftsarbeidet.

§ 4-2 Utelukkelse fra fellesskapet med andre og § 4-4 Plassering i særlig sikret avdeling

JD foreslår en videreføring av gjeldende regulering av både vilkår for, samt hvilke situasjoner som kan gi grunnlag for utelukkelse fra fellesskapet og plassering i særlig sikret avdeling. I høringsnotatet er det imidlertid foreslått nye regler for beslutningsmyndighet, krav til vurderingsfrekvens for opprettholdelse av vedtakene, samt en maksimumsgrense for hvor lenge et tiltak som innebærer utelukkelse kan vare.

PU har tidligere gitt uttrykk for at forslagene om ulik vurderingsfrekvens og eskalering av beslutningskompetanse for vedtak etter § 4-2 og § 4-4 vil kunne bli utfordrende å håndtere og er lite praktisk. Det vises til at de fleste utlendinger som får vedtak om utelukkelse fra fellesskapet også overføres til særlig sikret avdeling. De færreste vedtakene om utelukkelse fra fellesskapet gjennomføres på ordinær avdeling. Dette innebærer at det som oftest fattes et felles vedtak, der begge grunnlagene vurderes. Dersom det blir ulik vurderingsfrekvens og eskalering av beslutningsmyndighet vil det utløse mer saksbehandling ved at det må skrives og underrettes to separate vedtak. Blant annet vil tolk og eventuelt prosessfullmektig måtte involveres i større grad enn i dag.

Videre mener PU at det er uklart hva som er bakgrunnen for og hensikten med forslagene. Dersom hensikten er å gi større rettssikkerhet for utlendingen, mener PU at det ville være naturlig at vedtak om hel utelukkelse fra fellesskapet ble vurdert hyppigst og at det også ble løftet til et høyere beslutningsnivå tidligere enn vedtak om overføring til særlig sikret avdeling.

Dette illustreres ved følgende eksempel:

Utlending A får vedtak om hel utelukkelse fra fellesskapet, men ikke vedtak om overføring til sikkerhetsavdelingen. Det betyr at utlending A sitter innelåst på sitt beboelsesrom på avdelingen, uten at han får være sammen med andre.

Utlending B får vedtak om delvis utelukkelse og vedtak om overføring til sikkerhetsavdelingen. Det betyr at utlending B sover på sikkerhetsavdelingen, men at han får være sammen med andre på ordinær avdeling på dagtid.

Vurderingshyppigheten på vedtaket til utlending A skal være minst hver uke, mens vurderingshyppigheten til utlending B skal være minst annenhver uke og hvert tredje døgn.

PU mener at vurderingsfrekvensene ikke er helt samstemte. Dersom begge utlendingenes vedtak varer i en uke, vil vurderingsfrekvensen til utlending B være hyppigere på bakgrunn av overføring til særlig sikret avdeling, selv om utlending A har den mest inngripende restriksjonen. PU mener derfor at vurderingsfrekvensen i det minste burde være lik for vedtak om utelukkelse fra fellesskapet.

Uansett vil det for begge restriksjonene være strenge rutiner for fortløpende vurdering av om tiltaket skal opprettholdes. Det understrekes at kun et fåtall vedtak om utelukkelse og/eller overføring til særlig sikret avdeling er av flere dagers varighet.

PU har sett nærmere på forslaget om å innføre en maksimumsgrense på 15 dager for hvor lenge et vedtak om hel utelukkelse fra fellesskapet og overføring til særlig sikret avdeling kan vare, og har kommet til at vi støtter forslaget. Vi har i vurderingen særlig sett hen til at det åpnes for at det for begge grunnlagene kan gjøres unntak dersom "*særlige omstendigheter*" gjør det påkrevd. Vi legger til grunn at det fort vil kunne anes som påkrevd og dermed at vilkåret om "*særlige omstendigheter*" vil være oppfylt, dersom PU kan dokumentere at det har blitt foretatt fortløpende vurderinger og forsøk på å nedjustere tiltaksnivået for utlendingen i løpet av 15 dager.

Når det gjelder beslutningskompetanse har PU merket seg at det i § 4-2 fjerde ledd andre punktum og § 4-4 tredje ledd andre punktum angis at opprettholdelse skal meldes til "*jourhavende politiadvokat*". PU foreslår å endre betegnelsen til "*jurist*", slik at beslutningsmyndigheten ikke forbeholdes en konkret rolle. Evt kan der henvises til kompetansebestemmelsen i utlendingsloven § 75 fjerde ledd.

§ 4-3 Særlig om utelukkelse av en mindreårig fra fellesskapet og § 4-5 Særlig om plassering av en mindreårig i særlig sikret avdeling

JD har foreslått nye særlige prosessuelle regler om utelukkelse av utlendinger under 18 år fra fellesskapet med andre. Reglene skal supplere de generelle reglene i § 4-2.

PU har i utgangspunktet ingen prinsipielle innvendinger mot forslagene, men mener også for disse tiltakene at det vil være utfordrende å håndheve ulik vurderingsfrekvens for vedtak som ofte følger hverandre. Samtidig vil nok dette sjelden komme på spissen, siden terskelen for å internere mindreårige er svært høy og oppholdstiden på internatet (Haraldvangen) for denne gruppen som oftest er maks ett døgn. Ved brå endringer i migrasjonsstrømmen er det likevel en fordel at regelverket også tar høyde for dette.

Maksgrensen på en uke for hel utelukkelse og 15 dager for overføring til særlig sikret avdeling, vil som nevnt sjeldent bli aktualisert. Bestemmelsene bør imidlertid harmoniseres med utlendingsloven § 106c, som kun gir adgang til internering for inntil 9 døgn av mindreårige.

For øvrig er det uklart hva som er begrunnelsen for at det er foreslått ulike regler for eskalering av beslutningskompetanse for tiltakene. Som nevnt over, vil et vedtak om hel utelukkelse, kunne fremstå som mer alvorlig enn overføring til særlig sikret avdeling med mulighet for fellesskap på dagtid (delvis utelukkelse).

Når det gjelder behovet for § 4-5 viser vi for øvrig til våre innspill under punkt 2.4. Det er ikke en egen sikkerhetsavdeling på familieenheten som er i drift på Haraldvangen i dag. § 4-5 vil derfor ikke være aktuell, såfremt ikke lovgiver åpner for at mindreårige kan overføres til særlig sikret avdeling på utlendingsinternatet på Trandum.

§ 4-6 Plassering i sikkerhetscelle

JD har foreslått å innsnevre muligheten for innsettelse på sikkerhetscelle. Tiltaket forutsetter at utlendingen anses å utgjøre en alvorlig fare for egen eller andres sikkerhet. Fare for rømning fra internatet, fare for skade på eiendom og tilfeller hvor utlendingen antas å være smittefarlig eller er diagnostisert med smittsom sykdom skal ikke lenger kunne begrunne opphold på sikkerhetscelle. I tillegg er det ikke lenger adgang til å fatte vedtak om innsettelse på sikkerhetscelle ut i fra utlendingens eget ønske.

PU understreker at terskelen for å fatte vedtak om innsettelse på sikkerhetscelle er svært høy. I praksis vil derfor ikke den foreslåtte endringen innebære noen realitetsendring. Det er i et fåtall tilfeller i løpet av ett år at utlendinger innsettes på sikkerhetscelle. Eksempelvis var det i første kvartal 2025 kun tre utlendinger på sikkerhetscelle av totalt 372 utlendinger på internatet i samme periode. I andre kvartal 2025 var det ingen på sikkerhetscelle av 345 utlendinger. Totalt for første halvdel av 2025 var 3 personer på

sikkerhetscelle av 717 utlendinger, dvs. en andel på 0,4 %. Når det gjelder frivillig innsettelse er det aldri aktuelt med sikkerhetscelle. I de tilfellene utlendingen ønsker utelukkelse fra fellesskapet er det kun aktuelt med et vedtak om utelukkelse fra fellesskapet og/eller overføring til særlig sikret avdeling.

JD har i høringsnotatet bedt om innspill på tre ulike forslag til frekvens for fornyet vurdering av innsettelse på sikkerhetscelle. JD foreslår seks, åtte eller tolv timer. Det er vist til at det i høringsnotatet om endringer i straffegjennomføringsloven er lagt opp til en sekstimersfrist og at det vil være naturlig å følge straffegjennomføringsloven dersom en sekstimersfrist innføres der. JD har imidlertid ikke tatt stilling til hvordan høringsnotatet vil bli fulgt opp, og holder det foreløpig åpent når det gjelder utlendingsinternatforskriften.

Uavhengig av hvilken vurderingsfrekvens som velges, vil forslaget uansett innebære endringer for den administrative saksbehandlingen idet gjeldende vurderingsfrekvens er 24 timer. Det vises til at majoriteten av alle innsettelser på sikkerhetscelle i løpet av ett år er på under ett døgn. Krav om fornyet vurdering før det har gått ett døgn vil derfor medføre økt arbeidsmengde i form av mer saksbehandling.

PU vil for øvrig bemerke at det er stort fokus på å minimere tiden en utlending er plassert på sikkerhetscelle, og at dette skal sikres gjennom målrettet miljøarbeid ved blant annet tilsyn, motivasjonssamtaler, aktiviteter osv. utfra hva utlendingens behov er. Dette er også nedfelt i PUs interne rutiner.

PU understreker at et tidsintervall på seks timer er svært kort og vil også kunne virke mot sin hensikt og potensielt innebære en ekstra påkjenning for utlendingen.

Følgende eksempel illustrerer dette:

A er svært utagerende og har bedrevet selvskading. Dette blir oppdaget kl. 22.00 og det fattes derfor vedtak om overføring til sikkerhetsavdelingen og innsettelse på sikkerhetscelle kl. 22.10. A overføres og blir plassert på sikkerhetscellen. Han fortsetter imidlertid å være svært utagerende inne på sikkerhetscellen. Det utføres jevnlig tilsyn med ham på cellen og ved tilsyn kl. 02.50 har han falt litt til ro. Han sover når det utføres tilsyn kl. 04.10. Det har da gått seks timer siden vedtaket ble fattet.

En vurdering av opprettholdelse av tiltaket vil på dette tidspunktet måtte tas med bakgrunn i at utlendingen sover. Spørsmålet er om det da kan sies at utlendingen utgjør en *"alvorlig fare for egen eller andres sikkerhet"* når han har vært rolig og sovet i en drøy time. Dersom terskelen for å opprettholde vedtaket om innsettelse på sikkerhetscelle ikke lenger anses oppfylt, skal utlendingen vekkes og overføres til et lavere sikkerhetstiltak, eventuelt tilbakeføres til ordinær avdeling.

PU understreker at det tas fortløpende vurderinger av innsettelser på sikkerhetscelle, og mener derfor at det ikke fremstår som formålstjenlig med et tidsintervall på seks timer. Det kan av hensyn til personen selv være hensiktsmessig med et lenger tidsintervall. Det understrekes at i perioden fra 2017 til og med 2020 var gjennomsnittstiden på innsettelse på sikkerhetscelle 1,79 døgn. Korteste innsettelse var på tre timer og 11 minutter, mens lengste opphold var i 2017 og varte i 6,17 døgn.

PU mener at fristen bør settes til et lenger tidsintervall enn seks timer. Et tidsintervall på 8 timer vil avhjelpe eksempelet over noe. Et tidsintervall på 12 timer mener vi imidlertid vil kunne gi det beste spillerommet for å kunne gjøre individuelle tilpasninger overfor utlendingen selv, og at det uansett ikke vil utgjøre noen større risiko sett hen til at det uansett skal gjøres fortløpende vurderinger.

§ 4-7 Særlig om plassering av en mindreårig i sikkerhetscelle

JD har foreslått å innta særlige prosessuelle regler om plassering av utlendinger under 18 år i sikkerhetscelle.

I likhet med innsettelse på sikkerhetscelle for personer over 18 år, mener PU at et tidsintervall på seks timer for vurdering av tiltaket vil kunne ha både uheldige konsekvenser for utlendingen selv, samt skape praktiske administrative utfordringer, jf. redegjørelsen over. Det kunne vært hensiktsmessig å argumentere for et kortere tidsintervall for mindreårige enn for voksne etter § 4-6. Samtidig understrekes det at det antas at behovet for innsettelse på sikkerhetsavdeling for utlendinger under 18 år, svært sjelden vil bli aktuelt.

Kapittel 5. Tilsyn med utlendingen

§ 5-1 Tilsyn med utlendingen

JD har foreslått at hovedinnholdet i gjeldende internatforskrift § 15 videreføres i ny § 5-1, men at det gjøres i en mindre detaljert form enn i dag.

Forsvarlighetskravet til tilsyn samt krav om å besørge tilsyn av helsepersonell er foreslått videreført i forskriften. Detaljerte bestemmelser rundt tilsyn med utlendingen, herunder tilsynsfrekvens, fremgangsmåte og innhold, er imidlertid foreslått at skal reguleres nærmere i lokale instruksjer og retningslinjer. PU støtter forslaget.

§ 5-2 Særlig om tilsyn med utlendinger som er utelukket fra fellesskapet, eller som er plassert i særlig sikret avdeling eller i sikkerhetscelle

JD har foreslått en ny bestemmelse som angir særlige minstekrav for tilsyn med utlendinger som er underlagt restriksjoner etter utlendingsloven § 107 femte ledd bokstav b eller c. Bestemmelsen er ny, men materielt sett er forslaget i stor grad en kodifisering av eksisterende praksis ved utlendingsinternatet i dag. PU støtter forslaget.

§ 5-3 Særlig om kameraovervåking av sikkerhetscelle

JD har foreslått å innføre en særskilt forskriftsbestemmelse om bruk av kameraovervåking for tilsyn med personer som er plassert i sikkerhetscelle. Det fremgår av høringsnotatet at ettersom bruk av sikkerhetscelle i seg selv er et inngripende tiltak, og at kameraovervåking av cellen vil kunne oppleves som et ytterlig inngrep i utlendingens personlige integritet, bør kameraovervåking av sikkerhetsceller reguleres uttrykkelig i utlendingsinternatforskriften.

PU er enig i dette. Bestemmelsen er en kodifisering av gjeldende praksis, og er i tråd med innspill fra PU i 2021.

For å unngå at overvåkingen blir for inngripende, foreslår JD at det ikke skal gjøres opptak av lyd eller bilde fra cellen. Forslaget skiller seg fra reglene for kameraovervåking av cellene i politiarrest, der det kan gjøres opptak både av lyd og bilde for å ivareta den innsattes helseforhold, jf. arrestforskriften § 2-1.

JD bemerker at man kunne tenkt seg en lignende løsning på utlendingsinternatet, slik at det gjøres opptak av bilde som slettes etter kort tid, for eksempel en uke. Det som taler for at det gjøres opptak, er at det vil kunne være den eneste måten å klarlegge et hendelsesforløp i ettertid. Opptak kan dermed være en fordel for utlendingen dersom han eller hun klager på oppholdet i sikkerhetscelle eller på behandlingen der. I lys av at det i dag ikke gjøres opptak, og opptak kan anses som mer inngripende enn å bare monitorere, foreslår JD likevel å videreføre dagens ordning.

PU mener at det vil være hensiktsmessig å åpne for å gjøre opptak av lyd og bilde for å ivareta utlendingens helseforhold og at opptak slettes etter kort tid, slik JD skisserer. Vi støtter ellers JDs begrunnelse på side 62 i høringsforslaget, og forslaget til § 5-3, som sammen med endringen i utlendingsloven § 107 tydeliggjør grunnlaget og rammene for kameraovervåking av sikkerhetscelle.

PU har merket seg at det i høringsnotatet uttales at det bør nedtegnes at det er gjennomført tilsyn ved å konsultere videomonitoreren for å sikre notoritet. PU foreslår at det inntas en henvisning i § 5-3 første ledd til § 6-5 første ledd om at tilsyn skal protokolleres, for å synliggjøre dette.

Kapittel 6. Saksbehandling og registerføring

§ 6-5 Registerføring

JD forslår at behandling av opplysninger ved utlendingsinternatet i sin helhet skal reguleres av internatforskriften og ikke lenger politiregisterloven med forskrift. PUs innspill til dette er nærmere redegjort for under punkt 3.

Sett hen til våre kommentarer under punkt 3, tar PU forbehold om at også bør vurderes å innta nærmere regulering av innsyn og utlevering direkte i forskriften § 6-5.

Kapittel 7. Øvrige bestemmelser

§ 7-1 Lokalt tilsyn med utlendingsinternatet

JD har foreslått å innta en presisering av at det skal gjennomføres lokalt tilsyn hvert år. PU er positive til at det skal gjennomføres årlige lokale tilsyn. Gjennomføring av årlige lokale tilsyn vil medføre økte økonomiske og administrative kostnader. Dette har imidlertid også JD tatt høyde for i høringsnotatet side 66 og 67.

§ 7-4 Politiets adgang til å gi instruks, retningslinjer, lokale regler og rutiner

I dag er det regulert at politiet kan gi instruks for gjennomføringen av bestemmelsene i utlendingsloven § 107 og utlendingsinternatforskriften. Det presiseres i forslag til § 7-4 første ledd at politiet ikke bare kan gi instruks, men også retningslinjer. Dette er fornuftig, og vi slutter oss til denne endringen.

I § 7-4 annet ledd foreslås det at politiet har kompetanse til å fastsette lokale regler og rutiner for internatet, når disse er nødvendige for å sikre ro, orden eller sikkerhet og ikke er uforholdsmessige. Dette begrunnes med at politiet er tillagt ansvaret for å administrere og drive internatet, og derfor må sørge for at forholdene for de som oppholder seg der er ordentlige og trygge. PU støtter dette forslaget fullt ut. Det vil være viktig for PU å kunne gi regler og rutiner om generelle forhold på internatet (husordensregler mv.). Slike regler eksisterer også på internatet i dag. Det er viktig at husordensreglene ikke griper inn i utlendingenes rettigheter og handlefrihet i særlig grad. Reglene etablerer et helt sentralt utgangspunkt for ønsket adferd på internatet. Dersom reglene ikke overholdes vil det etableres dialog med utlendingen om viktigheten av at reglene følges, før det evt. senere fattes vedtak om restriksjoner etter § 107 fjerde og femte ledd.

5. Økonomiske og administrative konsekvenser

JD har anslått de totale økonomiske kostnadene til om lag 7,6 mill. kroner i varige driftskostnader og 2,3 mill. kroner i investeringskostnader, som dekkes innenfor JDs budsjettrammer. Dette omfatter blant annet et anslag på 4,5 mill. kroner til å dekke tre årsverk som følge av forslaget om redusert innlåsingstid.

PUs vurdering er fortsatt at forslagene til regelendring og ny utlendingsinternatforskrift, i all hovedsak ikke vil innebære vesentlige administrative eller økonomiske kostnader. Det vises til vår redegjørelse i brev av 30.08.24 til POD der vi blant annet uttalte at⁹:

"Isolert sett antas det at en del av endringene vil bli håndtert innenfor gjeldende budsjettrammer. Samtidig er det viktig for PU å tydeliggjøre at det er mange pågående prosesser tilknyttet utlendingsinternatet, og at summen av disse – herunder kompetanseløft, oppfølging av tilsynsrådet og sivilombudet, kommende forordninger som screeningforordningen og migrasjonspakten mv., vil kunne medføre betydelige økte ressursbehov for utlendingsinternatet."

Når det gjelder forslaget om at "*internatdelen*" i UTSYS skal reguleres av personopplysningsloven og GDPR, viser JD til at oppdatering av styringsdokumenter mv. vil få visse administrative konsekvenser, anslått til ett årsverk. Som nevnt under punkt 3, er PU fortsatt usikker på om den endrede rettslige forankringen av registerføringene vil kunne medføre at det må utvikles nye funksjonaliteter i UTSYS. Dersom regelverksendringen vil kreve tekniske endringer, opprettholdes våre tidligere estimat for kostnader i vårt brev av 30.08.24. Tekniske endringer vil måtte gjennomføres av Politiets IT-enhet (PIT). PU anslår at forslaget må håndteres av et produktteam i PIT, med alt fra tre til åtte IT-utviklere. PIT selv anslår dette til å koste 10 mill. kroner. Dersom

⁹ Vår ref. 24/135810 – 5.

regelverksendringene krever tekniske endringer av systemet, tar PU videre forbehold om at det utarbeides overgangsregler før endringene i systemet er på plass.

Når det gjelder kostnader for å redusere innlåsningsstiden, opprettholder PU vårt tidligere anslag og tiltrer JDs estimat på tre årsverk. Selv om PU p.t har redusert innlåsningsstiden ytterligere etter at høringsnotatet ble sendt ut, anses det nødvendig med tre årsverk for å kunne sikre en videreføring av dette også i perioder hvor flere utlendinger har ressurskrevende atferd. Reduksjonen i innlåsningsstiden har blant annet latt seg gjennomføre ved å installere hybellåser på alle dørene til rommene til utlendingene på internatets åpne avdelinger. Estimaten på tre årsverk er basert på dagens belegg. Dersom belegget på internatet øker, vil dette medføre et behov for flere årsverk. I tillegg må det påregnes økte kostnader til innstallering av flere hybellåser for å kunne opprettholde gjeldende innlåsningsstider¹⁰. Vi gjør også oppmerksom på at årsverkskostnaden må justeres opp til å reflektere lønnskostnad for det året forskriften vil iverksettes.

De nærmere vurderingene knyttet til kostnader for å innføre en ordning med lånetelefoner gitt dagens belegg, anslås av JD å være en investeringskostnad på om lag 60.000 kroner og om lag 10.000 kroner i drift. Dersom ordningen med lånetelefoner skal innføres, må det først gjøres en vurdering av om PU har tilfredsstillende rammeavtaler for innkjøp av slike telefoner i dag, eventuelt om behovet må konkurranseutsettes av PFT. Videre må det gjøres en vurdering av om ringetid fra lånetelefonene utelukkende skal betales av PU, eller om det skal være et tilbud om lånetelefon, men hvor utlendingene benytter eget SIM-kort og egne midler. Det må også gjøres vurderinger av kostnader rundt abonnement på lånetelefoner og hvordan kostnadene på lånetelefonene skal kunne kontrolleres dersom det er PU som skal betale for ringetiden.

Når det gjelder anskaffelse av kroppsskanner ved internatet, har JD lagt til grunn at den vil kreve en investeringskostnad på om lag 2,3 mill. kroner. PU viser i den forbindelse til pågående anskaffelsesprosess og at åpning for tilbud på konkurransen for kroppsskanneren skjer 22.08.25. PU vil først da få en nærmere indikasjon på hva kroppsskanneren vil koste. Foreløpig estimat er på mellom 2,5 og 3,5 mill. kroner. I tillegg vil lisens- og vedlikeholdskostnader påløpe. For å få plass til skanneren er det også behov for å tilpasse lokalene på internatet. Basert på siste ombygningsprosjekt på internatet, hvor Statsbygg var prosjektleder, antas ombyggingen å koste mellom 3 og 6 mill. kroner.

I tillegg til de forhold JD har beskrevet om økonomiske og administrative forhold i høringsnotatet, viser PU til at øvrige kostnader til å gjennomføre kvalitetsløft ved utlendingsinternatet, vil komme i tillegg. Kvalitetsløftet er beskrevet i tilleggssutredningen fra august 2024, som ble laget i forbindelse med utredningen av hvorvidt utlendingsinternatet skal overføres til Kriminalomsorgen.

¹⁰ Ved økning av belegget på internatet til full kapasitet, vil det være behov for ytterligere 125 hybellåser dersom innlåsningsstidene skal kunne opprettholdes på samtlige avdelinger. Dette har en total kostnad på 2 mill. kroner.

Som det fremkommer over er det usikkerhet rundt fremtidige kostnader, men både IT-utvikling, økte årsverkskostnader samt investering i en kroppsskanner og ombygging, er nødvendige deler av forskriftsendringene. Det bør derfor bevilges friske midler for å finansiere disse tiltakene

Med hilsen

Eli Fryjorde

Ass. Sjef PU

Jon Andreas Johansen

Seksjonsleder

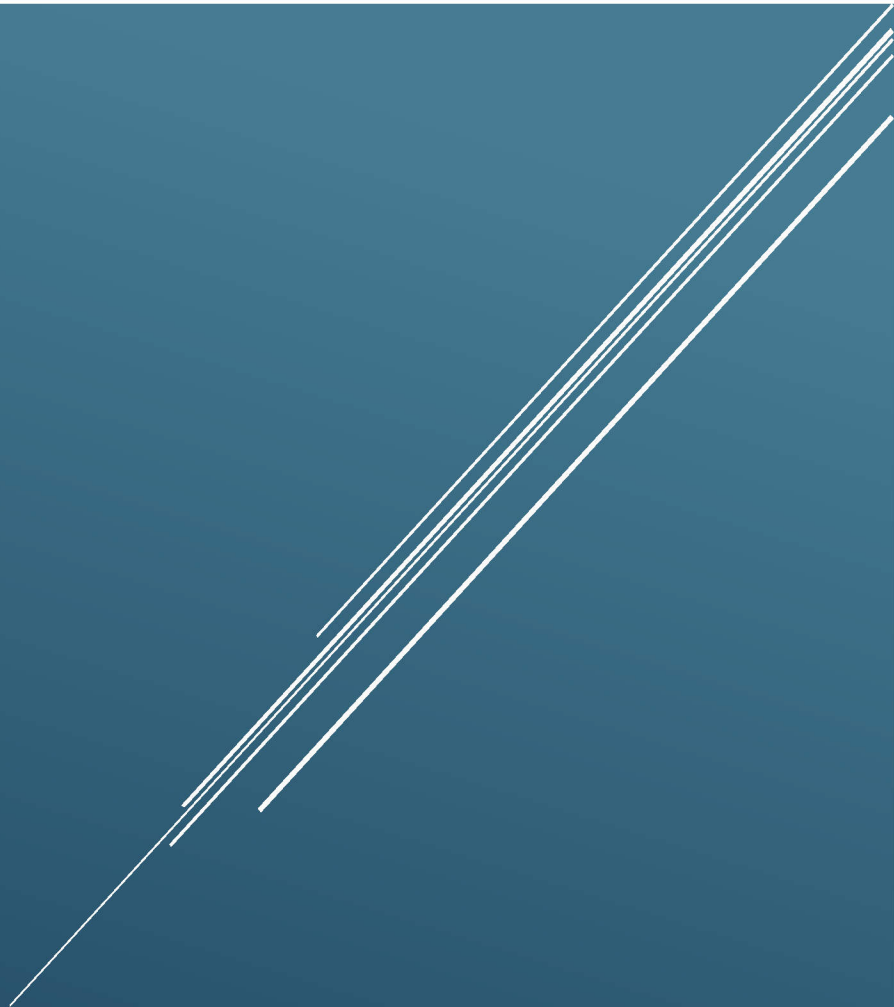
Vedlegg:

Rapport av 12.06.25: Driftskonsept med lavest mulig sikkerhetstiltak – rammer og innhold

Saksbehandler:

Ida K. Johansen

Ellen Wang



DRIFTSKONSEPT MED LAVEST MULIG SIKKERHETSTILTAK – RAMMER OG INNHOLD

Prosjekt utlendingsinternat 12. juni 2025

Innhold

1	Innledning	2
2	Ulike rettsnormers betydning som rettsgrunnlag for inngripende myndighetsutøvelse.....	3
2.1	Husordensregler	4
2.2	Politi-loven	5
2.3	Utlendingsloven	5
3	Om håndhevelse av husordensregler og utøvelse av begrenset politimyndighet	6
3.1	Krav om notoritet.....	8
3.2	Krav om formalisert vedtak	8
3.3	Om særskilt tilpassede tiltak	9
4	Drift av internatet med lavest mulig sikkerhetstiltak.....	9
4.1	Innledning	9
4.2	Inkvirering – mottak av utlendingen	9
4.3	Undersøkelse av utlendingens person under oppholdet	10
4.4	Kommunikasjon – kontakt med omverden	10
4.5	Fellesskap	10
4.6	Innføring av ordning med hybellåser	11
4.7	Medvirkning og erfaringslæring	11
4.8	Kort om internatets ulike avdelinger	11
4.8.1	Innledning.....	11
4.8.2	Ordinære avdelinger	11
4.8.3	Seksjon for skjermede enheter	12

1 Innledning

I offentlig forvaltning gjelder et ulovfestet, men grunnleggende rettsprinsipp om at myndighetenes inngripende tiltak rettet mot individet må være *nødvendig*. Det innebærer at tiltaket må fremstå som det minst inngripende tiltaket (subsidiaritetskravet) som er egnet til å realisere formålet med myndighetsutøvelsen (adekvanskravet), og tiltaket må opphøre når formålet er oppnådd (tilstrekkelighetskravet). Dette treleddede nødvendighetsprinsippet har solid forankring både i menneskerettighetene, særlig EMK, og i intern norsk rett, hvor det sammen med forholdsmessighetsprinsippet er lovfestet i blant annet politiloven § 6.

Kravet om at driften ved Politiets utlendingsinternat må baseres på lavest mulig sikkerhetsnivå har så henseende solid rettslig forankring i sentrale grunnprinsipper som gjelder for all myndighetsutøvelse.

Gjennom arbeidet har prosjektgruppen fått inntrykk av at virksomhetsutøvelsen ved internatet ikke i tilstrekkelig grad hviler på politilovens kompetansenormer som sentrale rettslige rammer for myndighetsutøvelsen. I praksis synes dette å ha gitt seg utslag ved at inngripende tiltak, utover selve frihetsberøvelsen, som hovedregel har vært forankret i utlendingsloven § 107. Når det har vært behov for å ta i bruk tiltak som anses som mindre inngripende enn de som er spesifisert i bestemmelsen, har prosjektgruppen oppfattet at myndighetsutøvelsen har vært basert på en antagelse om at slike tiltak enten kan betraktes som en nødvendig og uunngåelig konsekvens av interneringen for å opprettholde et visst kontrollnivå, eller bygger på prinsippet «fra det mer til det mindre», hvor ideen er at et mer inngripende tiltak, som for eksempel fysisk utelukkelse fra fellesskapet med innlåsing, i seg selv gir adgang til å gjennomføre mindre inngripende tiltaket.

Bruken av prinsippet «fra det mer til det mindre» som rettslig begrunnelse for inngripende tiltak er problematisk av flere grunner. For det første står en slik praksis i fare for å undergrave legalitetsprinsippet funksjon som en forbudsnorm, jf. GrL. § 113. Legalitetsprinsippet lex certa-krav oppstiller blant annet krav om tilstrekkelig klar og presis lovgivning for rettsnormer som påberopes som grunnlag for inngripende myndighetsutøvelse. Følgelig setter prinsippet klare skranker for hvilke tiltak som kan anses å falle innenfor lovens rammer, basert på en naturlig fortolkning av lovens ordlyd.

Videre er det en fare for at en slik praksis kan skape grobunn for mistanke om bekvemmelighetsbasert myndighetsutøvelse, noe som er et sentralt element i myndighetsmisbruk. Dersom mindre inngripende tiltak utledes fra utlendingslovens regler ut fra prinsippet om *fra det mer til det mindre* med kan det etableres et inntrykk av at man forsøker å unngå å formalisere nødvendige vedtak.

Praksisen, som synes å bygge på tanken om at inngripende tiltak – som i praksis innskrenker den internertes friheter – kan rettferdiggjøres som en nødvendig og

uunngåelig konsekvens av frihetsberøvelsen for å opprettholde et visst kontrollnivå, oppleves som en utvidet og noe uklar tolking av interneringsbestemmelsen, og oppfattes som en utilsiktet forenkling av hva som kan utledes av formuleringen «nødvendig og utilsiktet konsekvens av frihetsberøvelsen».

Prosjektgruppen har inntrykk av at denne tilnærmingen kan være et resultat av en tidligere langvarig praksis hvor internatet har vært drevet med et høyere sikkerhetsnivå, og hvor et høyt sikkerhetsnivå ble sett på som en nødvendig og uunngåelig konsekvens av interneringen. Når sikkerhetstiltak har blitt redusert, skaper rådende praksis inntrykk av at dette har blitt vurdert som et ekstra gode. Det er viktig å merke seg at å betrakte et inngripende tiltak som en «nødvendig og uunngåelig konsekvens» av et annet inngripende tiltak – i dette tilfellet en frihetsberøvelse – uten tilstrekkelig selvstendig grunnlag i lov eller formalisering, bidrar til å skape juridiske gråsoner som vanskeliggjør samfunnets formaliserte kontroll med myndighetsutøvelsen.

Når det gjelder spørsmålet om hvorfor driften av internatet ikke er basert på politilovens kompetansenormer, har prosjektgruppen hatt vanskeligheter med å se en tydelig begrunnelse for dette. De ansatte ved internatet er tildelt begrenset politimyndighet. Selv om vedlegget til identitetskortet, som legitimerer politimyndigheten, sammenholdt med intern instruks om begrenset politimyndighet¹ gir en noe upresis angivelse av politimyndighetens begrensninger, er det vanskelig å utlede av dokumentene (som tilkjennegir vedtakets innhold) at det gjelder noe konkrete begrensninger i forhold til beføyelsene som er nevnt i politiloven kapittel II. Som det også fremheves nedenfor, foreskriver pl. § 4 at myndighet etter politilovens kapittel II «kan utøves av den som har eller er gitt politimyndighet etter denne lovs § 20.»

I det følgende gis det først en redegjørelse for rettsnormer som etter prosjektgruppens vurdering har betydning som rettsgrunnlag for inngripende tiltak ved internatet. Deretter presenterer prosjektgruppens overordnede forslag til hvordan virksomheten ved internatet kan innrettes i tråd med behovs- og forholdsmessighetsprinsippets krav til legitim myndighetsutøvelse, alt med sikte på å sikre drift med lavest mulig sikkerhetsnivå.

2 Ulike rettsnormers betydning som rettsgrunnlag for inngripende myndighetsutøvelse

For å kunne drifte internatet med lavest mulig sikkerhetsnivå er det en grunnleggende forutsetning at de ansatte er bevisst de rettsnormer som danner grunnlaget for myndighetsutøvelsen, herunder blant annet husordensregler, politilovgivningen og utlendingslovgivningen.

¹ PUs instruks om begrenset politimyndighet av 6. april 2020.

Det er et viktig skille mellom disse normene: Politiloven og utlendingsloven angir kompetansenormer som forutsetter at tjenstepersonen er tildelt politimyndighet, mens det ikke gjelder et tilsvarende krav for håndheving av rettsnormer nedfelt i husordensregler.

Begrepet *politimyndighet* er verken definert eller nærmere forklart i politiloven. I lovens forarbeider gis det imidlertid en funksjonell forståelse av begrepet, hvor *politimyndighet* omtales som «den samlede kompetanse/myndighet til å gi påbud og foreta inngrep overfor publikum, om nødvendig med makt, som er særegen for politiet». Denne definisjonen gir uttrykk for at politiet er tillagt en særskilt forvaltningsmyndighet som gir adgang til å treffe bindende pålegg/påbud (normeringshandlinger) som om nødvendig kan effektueres ved bruk av makt (faktiske handlinger). Det er nettopp adgangen til å anvende makt, som er særegent for politiet, som skiller politimyndigheten fra annen forvaltningsmyndighet.

Ved Politiets utlendingsinternat er ulike grupper ansatte tildelt begrenset politimyndighet. Som hovedregel innebærer dette at en tjensteperson med begrenset politimyndighet har adgang til å utføre de samme beføyelser² som en tjensteperson med *alminnelig politimyndighet*. Dette følger blant annet av pl. § 4 som foreskriver at myndighet etter politilovens kapittel II «kan utøves av den som har eller er gitt politimyndighet etter denne lovs § 20.»

Når politimyndigheten betegnes som *begrenset*, knytter det seg til at kompetansen er avgrenset i tid, til bestemt geografiske områder, og/eller til bestemte saksområder/funksjon (saklige funksjonsområder). I praksis vil politimyndigheten også være begrenset med hensyn til hvilke konkrete beføyelser tjenstepersonen kan foreta. Prinsippet om forsvarlig saksbehandling vil i så henseende utgjøre en naturlig selvstendig skranke. Videre kan det være særskilte konkrete krav til autorisasjon eller faglig kompetanse som gjør seg gjeldende. I tillegg kan vedtaket om tildeling av begrenset politimyndighet inneholde ytterligere begrensninger.

2.1 Husordensregler

Verken utlendingsloven eller internatforskriften inneholder i dag uttrykkelige bestemmelser som omtaler husordensregler.³ Adgangen slike regler kan imidlertid utledes av utl. § 106 b om internering. Bestemmelsen, som hjemler frihetsberøvelse og

² Ordet *beføyelser* er ikke gitt et entydig innhold, men må i denne sammenheng forstås som en betegnelse på den kompetanse eller myndighet som utledes av politimyndigheten som en tjensteperson er tildelt. Konkret kan beføyelser referere til beslutninger om normeringshandlinger og faktiske handlinger, herunder bruk av makt og maktmidler. I så henseende innebærer kompetanse til å beslutte og iverksette *beføyelser* en form for autoritet og legitimitet til å handle innenfor et bestemt område.

³ I forslag til endringer i utl. § 107 og forslag til ny utlendingsinternatforskrift, fremmes det forslag til ny § 7-4 andre ledd i forskriften som kodifiserer retten til å etablere husordensregler.

innsettelse i institusjon, må forstås slik at den også gir hjemmel for å fastsette interne regler (husordensregler) med formål å regulere mindre inngripende tiltak som fremstår som en uunngåelig følge og konsekvens av frihetsberøvelsen.

Slike husordensregler vil typisk ta sikte på å regulere forhold av mindre inngripende karakter, og vil ikke i seg selv innebære nye innskrenkninger i den internertes handlefrihet, men snarere presisere rammene for oppholdet på institusjonen.

Et av de sentrale formålene med husordensregler er å sikre struktur og forutsigbarhet for den internerte. Reglene må utformes for å angi tydelige retningslinjer om hverdagslige gjøremål og rutiner, og bidra til forsvarlig og effektiv drift av internatet. Utforming av husordensregler må reflektere at de har til formål å konkretisere hvilke begrensninger i handlefriheten som må aksepteres som en naturlig og uunngåelig konsekvens av selve frihetsberøvelsen. Husordensregler uttrykker med andre ord forventninger til adferd.

2.2 Politiloven

Som følge av at de ansatte ved internatet er tildelt begrenset politimyndighet, vil de i konkrete situasjoner kunne påberope politilovens kompetansenormer som grunnlag inngripende myndighetsutøvelse. Som eksempel kan det vises til pl. § 7 første ledd nr. 2 og 3, jf. andre ledd. Når det foreligger en konkret og nærliggende fare for noens trygghet eller sikkerhet, eller det er behov for å avverge eller stanse et lovbrudd, hjemler bestemmelsens andre ledd bruk av konkret angitte tiltak av ordens- og sikkerhetsregulerende karakter.

Bestemmelsen gir ikke noe veiledning om tiltakets varighet. Tiltak hjemlet i politiloven, som for eksempel fjerning av den internerte fra fellesareal til eget oppholdsrom, vil ha en begrenset varighet. Ved vurdering av tiltakets varighet vil det være naturlig å ta utgangspunkt i pl. § 8 andre ledd for å sikre at tiltaket ikke overskrider det som er nødvendig og forsvarlig i situasjonen. Bestemmelsen operer med to frister, henholdsvis ikke lenger enn nødvendig, og aldri utover fire timer.

2.3 Utlendingsloven

I situasjoner hvor det er behov for å utelukke den internerte fra fellesskap over en lengere periode og/eller plassere vedkommende på særlig sikret avdeling, vil tiltaket hjemles i utl. § 107.

Utlendingsloven § 107 femte ledd bokstav a. foreskriver at politiet kan «bruke makt og godkjente maktmidler, jf. politiloven 6 fjerde ledd» når det er *strengt nødvendig* for å opprettholde ro orden og sikkerhet. Formuleringen «for å opprettholde» omfatter også å

forhindre hendelser som truer orden og sikkerhet. Dette innebærer at bestemmelsen har en felles grenseflate med pl. § 7 første ledd, jf. andre ledd, sammenholdt med pl. § 6.

Det er derfor behov for å klargjøre utlendingsloven § 107 femte ledds rettslige betydning som kompetansenorm for inngripende myndighetsutøvelse, herunder bruk av makt. Sammenliknet med politilovens bestemmelser, operer utl. § 107 femte ledd med et skjerpet nødvendighetskrav; «strengt nødvendig». Denne skjerpelsen kan ikke forstås som en skjerpelse av politilovens krav om at maktbruken må være «nødvendig». I lys av forarbeidene til bestemmelsen (ot.prp. nr. 28 (2006-2007 punkt 7 merknader til § 107) må utl. § 107 femte ledd, i tilfeller hvor den overlapper med pl. § 7, tolkes i tråd med politilovens bestemmelser.⁴

Det skjerpede krav til nødvendighetsvurdering i utl. § 107 femte ledd blir derimot relevant i de tilfeller hvor bestemmelsen fungerer som en selvstendig kompetansenorm – det vil si når den angir inngrepssituasjoner som ikke kan forankres i politilovens regler, og når situasjonen involverer bruk av andre tiltak og virkemidler enn de som reguleres i politiloven. Dette vil blant annet gjelde dersom formålet med myndighetsutøvelsen ikke faller inn under politilovens formålsbestemmelse, eksempelvis iverksetting av tiltak for å «sikre iverksetting av et vedtak», jf. utl. § 90. Tilsvarende vil utlendingslovens skjerpede nødvendighetskrav gjøre seg gjeldende når tiltaket faller utenfor politilovens angitte rammer tiltak, som for eksempel i tilfeller hvor det er aktuelt å «undersøke utlendingens rom» eller «kontrollere og begrense utlendingens besøk» for å nevne noen.

3 Om håndhevelse av husordensregler og utøvelse av begrenset politimyndighet

Drift med lavest mulig sikkerhetsnivå og ivaretagelse av behovsprinsippets subsidiaritetskrav forutsetter at virksomhetsutøvelsen er organisert og innrettet slik at ansatte tidlig kan gripe inn i situasjoner med konfliktpotensial, med formål å forebygge eller avverge hendelser som kan utvikle seg til en fare for de internerte sikkerhet og trygghet. For å oppnå dette må enhver ansatt som er gitt begrenset politimyndighet ha en reell adgang til å kunne utøve politimyndighet.

Dersom det oppstår en situasjon som gir grunnlag for å tro at det er en konkret og nærliggende fare for at situasjonen kan utvikle seg til å true noens sikkerhet og trygghet, må de nærværende tjenestepersonene kunne gripe inn umiddelbart med nødvendige og adekvate tiltak. Dette må kunne skje uten at tjenestepersonen først trenger å kontakte operativ vaktleder som deretter tar beslutningen om hvilke tiltak som skal iverksettes. Uten en slik mister man muligheten til å intervenere raskt og effektivt med mindre

⁴ I nevnte forarbeider gis det uttrykk for at «[V]ilkårene for maktbruk tilsvarer reglene i politiloven § 7 ...»

inngripende tiltak, for eksempel bortvisning fra fellesskapet med pålegg om å gå til sitt oppholdsrom.

Følgende eksempel kan belyse hvordan dette fungerer i praksis: Dersom transportledsagere (tl) på en avdeling for internerte blir vitne til at opphetet diskusjon mellom to internerte, hvor stemningen er noe amper, og oppførselen er klart i strid med husordensreglene (som foreskriver at de internerte skal behandle hverandre med gjensidig respekt og ikke innlate seg i situasjoner som kan provosere andre), vil transportledsagerne ha muligheten til gripe inn umiddelbart ved å gi begge en *tilrettevisning*, i betydningen *korreks* med en tydelig advarsel om at strengere tiltak vil bli iverksatt ved gjentakelse. Dersom situasjonen roer seg har man oppnådd å løse en situasjon som har potensial til å utvikle seg, ved bruk av muntlig kommunikasjon og tidlig intervensjon.

Endrer vi forutsetningene og tenker oss at den ene utlendingen ikke følger pålegget, men i stedet forsetter med høyløst og aggressiv adferd, vil dette ikke bare utgjøre et brudd på husordensreglene, men også kunne gi grunnlag for å tro at den internerte utgjør en konkret og nærliggende fare for at situasjonen kan utvikle seg til å true andres sikkerhet og trygghet. I et slikt tilfelle kan videre oppfølging av situasjonen ikke lenger kunne forankres i husordensreglene, men må i stedet hjemles i politiloven § 7 første ledd nr. 2, jf. andre ledd.

Et naturlig tiltak i en slik situasjon kan være å bortvise vedkommende fra fellesskapsområde med pålegg om å ta opphold på rommet sitt og bli der til videre beskjed blir gitt. Dette tiltaket kan forankres i situasjonen som danner grunnlaget for tiltaket, og faller inn under pl. § 7 første ledd nr. 2, jf. bestemmelsens andre ledd så lenge døren til utlendingens rom kun lukkes og ikke låses. Tiltakets varighet må i samsvar med pl. § 8 andre ledd begrenses til det som er nødvendig og kan ikke vare lenger enn fire timer.

For å etablere et skarpt skille mellom bortvisning til eget rom i medhold av pl. § 7 og utelukkelse helt eller delvis fra fellesskapet, jf. utl. § 107 femte ledd, vil en varighetsbegrensning av inntil to timer for bortvisning i medhold av pl. § 7 være tilrådelig. Etter bortvisning til eget rom må transportledsageren, innen rimelig tid – for eksempel 30 minutter -følge opp ved å oppsøke den internerte for å vurdere om utlendingen har roet seg. Dersom hen vurderer det som tilrådelig at vedkommende igjen sosialiseres i fellesskap med andre internerte, kan tiltaket opphøre. Hvis den internerte etter to timer på eget rom, ikke har endret adferd, må det vurderes om den internerte skal helt eller delvis utelukkes fra fellesskapet, jf. utl. § 107 femte ledd, med muligheten for å låse døren til utlendingens rom. I så fall vil tiltaket ikke kunne forankres i politiloven, men kreve vedtak i medhold av utlendingslovens regler.

3.1 Krav om notoritet

For å sikre at ethvert inngripende tiltak – det være seg faktisk handlinger eller normeringshandlinger - kan gjøres til gjenstand for etterprøving, må det avgjørende at det etableres notoritet over beslutningen om tiltaket og selve gjennomføringen. Dette gjelder uavhengig av hvilken rettslig normering som påberopes som hjemmel for tiltaket.

Det anbefales at det også føres statistikk over bruk av mindre inngripende tiltak hjemlet i pl. § 7 – tilrettevisning og pålegg om opphold på rom.

For å imøtekomme dette kravet foreslås å etablere en ordning der den enkelte transportledsager melder inn til Hovedvakten hvilke beslutninger og tiltak som til enhver tid gjennomføres. Hovedvakten gis ansvaret for loggføring i sann tid slik at det sikres en kontinuerlig dokumentasjon. Ved behov for ytterligere notoritet, skal transportledsageren skrive en egen rapport som dokumenterer detaljene rundt beslutningen og tiltaket.

3.2 Krav om formalisert vedtak

I situasjoner hvor tiltaket forankres i husordensreglene treffes beslutningen formløst. Dette gjelder også når myndighetsutøvelsen er forankret i politilovens bestemmelser. Politiets normeringshandlinger og faktiske handlinger som hjemles i politiloven, er unntatt fra forvaltningslovens formaliserte saksbehandlingsregler, herunder kravet om skriftlighet og adgang til å klage.

I situasjoner hvor tiltaket er hjemlet i utl. § 107, følger det av utl. § 80 at forvaltningsloven gjelder, med mindre annet er bestemt i eller i medhold av lov. Utlendingsloven inneholder flere bestemmelser som av ulike årsaker gir unntak fra forvaltningslovens regler.

Utlendingsloven § 99 tredje ledd gir unntak for bruk av «tvangsmidler i medhold av loven med mindre annet følger av de enkelte bestemmelsene i loven eller i forskrift i medhold av loven». Det er viktig å bemerke at *tvangsmiddel* ikke er det samme som *makt* og *maktmidler*. Følgelig kan unntaket fra forvaltningslovens regler som angitt i § 99, ikke gjøres gjeldende i forhold til bruk av makt og maktmidler i medhold av § 107 femte ledd. Det følger også av utlendingsinternatforskriften § 11 at forvaltningslovens regler gjelder for utlendingsinternatet.

Dersom beslutningen er hjemlet i utlendingsloven § 107 femte ledd, er det krav om at beslutningen formaliseres i form av skriftlig vedtak.

3.3 Om særskilt tilpassede tiltak

I enkelte situasjoner vil det være behov for å iverksette særskilt tilpassede tiltak. Disse tiltakene kan grupperes i to hovedkategorier.

Den første kategorien omhandler tilpasninger som har til formål å redusere de negative konsekvenser av en frihetsberøvelse for enkelte personer. Dette kan f.eks. være personer som ikke ønsker å sosialisere seg, eller personer som opplever det utfordrende å sove med døren lukket og låst.

Slike tiltak, som iverksettes etter ønske fra den internerte og som har som til hensikt å lette belastningen av frihetsberøvelsen, anses ikke som et ytterligere inngripende tiltak. Slike tiltak krever derfor ikke å besluttet i vedtaksform. Det er imidlertid et krav om at det etableres notoritet rundt tiltaket, slik at det dokumenteres og kan etterprøves.

Den andre kategorien omfatter tiltak av adferdsregulerende karakter, som er relatert til situasjoner hvor tiltaket har til formål å ivareta behovsprinsippets subsidiaritetskrav i henhold til utl. § 107 fjerde og femte ledd. Denne kategorien omfatter tiltak som i seg selv er inngripende, og som dermed krever at beslutningen formaliseres i vedtaksform.

4 Drift av internatet med lavest mulig sikkerhetstiltak

4.1 Innledning

Utgangspunktet for organisering og innretning av virksomheten er å begrense bruk av mer inngripende tiltak til hva som fremstår som en uunngåelig følge og konsekvens av selve frihetsberøvelsen

Bruken av inngripende tiltak ved Politiets utlendingsinternats må baseres på konkrete individuelle vurderinger, som enten forankres i en situasjon eller knyttes til person. Vurderingen må bygge på objektive og etterprøvbare omstendigheter som samlet oppfyller beviskravet i forhold til angjeldende kompetansenorm.

4.2 Inkvirering – mottak av utlendingen

Ved ankomst foretas det en undersøkelse av den internertes person og bagasje.

Undersøkelsen er forankret i en konkret situasjonsvurdering: behovet for å forhindre at de internerte medbringer gjenstander som er egnet til å true ro, orden og sikkerhet ved internatet.

Utlendingens bagasje og verdigjenstander oppbevares av internatet og gjøres tilgjengelig ved behov

I tråd med behovsprinsippets subsidiaritetskrav skal undersøkelsen av utlendingens person gjennomføres ved bruk av kroppsskanner, portal og/eller håndholdt skanner. Bruk av mer inngripende undersøkelser, som ulike former for kroppsvisitasjon kan anvendes dersom det foreligger objektiv og etterprøvbar informasjon som underbygger mistanke om at utlendingen er i besittelse av gjenstander som kan true ro, orden og sikkerhet ved internatet. Dette vil for eksempel være aktuelt dersom kroppsskanningen gir utslag på funn. I slike tilfeller gir utslag om funn alene grunn til å sjekke stedet på kroppen hvor maskinen har markert funn. I andre tilfeller vil ulike former for kroppsvisitasjon kunne begrunnes ut fra en konkret vurdering av utlendingen, herunder ervervet informasjon og hens adferd under inkvireringen. Indikasjon på bruk av ulovlige rusmidler kan alene gi grunnlag for kroppsvisitasjon.

4.3 Undersøkelse av utlendingens person under oppholdet

I alle tilfeller hvor det vurderes å foreligge grunnlag for undersøkelse av utlendingens person under oppholdet, skal undersøkelsen foretas ved bruk av kroppsskanner, portal og/eller håndholdt skanner, dersom det er egnet til å avklare det som påberopes som grunnlag for undersøkelsen.

4.4 Kommunikasjon – kontakt med omverden

Ved ankomst internatet opplyses den internerte om adgangen til bruk av lånetelefon og tilgang til web-baserte kommunikasjonsmedier. Videre informeres hen om mulighet til å innhente informasjon og holde seg oppdatert på nyheter ved å benytte internatets internetterminaler. Ordningen er nærmere regulert i egne retningslinjer.

4.5 Fellesskap

Den internerte skal gis mulighet til fellesskap med andre internerte på avdelingen. Innlåsingstiden skal avgrenses til natt med mindre særskilte forhold knyttet til hensynet til ro, orden og sikkerhet tilsier noe annet. Det innebærer at ordningen med kortvarig innlåsing på dagtid opphører.

Videre etableres det en ny ordning som gir økt bevegelsesfrihet mellom den internertes rom, fellesareal, aktivitetsrom og angitte uteområder. Dette reguleres nærmere i husordensreglene.

Begrensninger i muligheten for fellesskap kan skje i medhold av pl. § 7 første ledd nr. 2 og 3, jf. andre ledd, ved at den internerte bortvises fra fellesskapet med pålegg om å ta opphold på eget rom av en kort varighet, uten at døren låses fra utsiden.

I medhold av utlendingsloven § 107 femte ledd, jf. utlendingsinternatforskriften, kan den internerte, på nærmere bestemte vilkår også utelukkes fra fellesskap basert på en gradering av utelukkelse og isolasjon - omtalt som bruk av sikkerhetsavdeling.

4.6 Innføring av ordning med hybellåser

For å styrke den internertes opplevelse av privatliv, og mulighet til ivaretagelse av egensikkerhet, utstyres døren til den internertes rom med hybellås. Ordningen gir den internerte mulighet til, etter eget ønske, å trekke seg tilbake fra fellesskap med andre.

4.7 Medvirkning og erfaringslæring

Uønskede hendelser og avvik rapporteres i dag på en strukturert måte. Samtidig kan utlendingsinternatet også med fordel gjennomføre en mer målrettet kartlegging av beboernes opplevelse av interneringsforholdene. Slike erfaringer kartlegges i dag av Tilsynsrådet, og Røde kors er også en relevant Kilde til informasjon, i tillegg til tilbakemeldinger de ansatte får i det daglige.

Prosjektgruppen foreslår en forenklet innhenting av erfaringer fra korttidsinternerte, mens det bør gjennomføres mer strukturert informasjonsinnhenting fra langtidsinternerte. For å gjøre dette på en ressurseffektiv måte foreslås det å benytte et spørreskjema som oversettes til de mest brukte språkene. Tilbakemeldingene bør bearbeides av en fagansvarlig og/eller lederstøtte, og benyttes i risikostyringen av sikkerhetsnivået.

4.8 Kort om internatets ulike avdelinger

4.8.1 Innledning

I tråd med beslutning om ny organisering av internatet, vil utlendingsinternatet bestå av følgende driftsområder hvor de internerte har sitt daglige opphold: 1) seksjon for menn, 2) seksjon for kvinner og utlendinger med særskilt behov, og 3) seksjon for skjermede enheter.

4.8.2 Ordinære avdelinger

Seksjon for menn og seksjon for kvinner og utlendinger med særskilte behov skal driftes tråd med ordningene skissert i punkt 4.5 og 4.6.

4.8.3 Seksjon for skjermede enheter

Seksjon for skjermede enheter består av sikkerhetsavdelingen og en avdeling med tilpasset sikkerhetstiltak. Sikkerhetsavdelingen vil driftes på samme måte som i dag.

Driftskonseptet til avdelingen med tilpassede sikkerhetstiltak vil tilpasses helt konkret til de internerte som til enhver tid befinner seg der. Det innebærer at tiltakene kan være mindre restriktive enn på de ordinære avdelingene (f.eks. at døren ikke låses om natten) eller mer restriktive. I alle tilfeller hvor det iverksettes inngripende tiltak som på grunn av sin varighet og/eller innbefatter bruk av beføyelser som ikke hjemles i politiloven, og/eller søker å fremme et annet formål (eksempelvis sikre effektivering av vedtaket, jf. utl. § 90), må myndighetsutøvelsen forankres i utlendingslovens regler. Følgelig må vedtaket gjøre i tråd med utl. regler, noe som krever skriftlig vedtak. Dette vil også gjelde i tilfeller hvor tiltakets innhold endres fra det mer til det mindre, som for eksempel dersom en internert som er plassert på sikkerhetsavdeling, nivå 3 flyttes til nivå 1. Krav til vedtak vil således også gjelde i situasjoner hvor avdelingen brukes som en «mellomstasjon» mellom sikkerhetsavdelingen og ordinæravdeling og hvor tiltakene er lempeligere enn de som har gjort seg gjeldende på sikkerhetsavdelingen.

Målgruppen for avdelingen med tilpasset sikkerhet vil blant annet være internerte med atferdsproblemer, psykiske utfordringer og internerte som velger å isolere seg fra felleskap mv.