



Justis- og beredskapsdepartementet
Innvandringsavdelingen
Postboks 8005 Dep
0030 Oslo

Oslo, 22.08.2025

Deres ref: 25/1798

NOAS' høringsvar – Forslag til endringer i utlendingsloven § 107 og forslag til ny utlendingsinternatforskrift

Det vises til Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev av 31.03.2025.

NOAS vil innledningsvis bemerke at forslagene i høringsnotatet i liten grad tar hensyn til den massive kritikken som har kommet angående forholdene på Trandum utlendingsinternat. Denne kritikken har kommet fra mange hold, blant annet tunge aktører som Tilsynsrådet for tvangsreturer og utlendingsinternatet, Sivilombudet, Europarådets torturforebyggingskomité (CPT) og Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM). Et sentralt tema i kritikken har vært at forholdene på internatet i for stor grad er fengselslignende.

I stedet for å tilstrebe forbedrede forhold for internerte og redusere de fengselslignende forholdene på internatet, synes fokuset i hovedsak å være på å etablere lovhjemler som gir grunnlag for å fortsette gjeldende praksis. En del av forslagene i denne høringen innebærer endog mere inngripende tiltak enn det som følger av straffegjennomføringsloven. Dette mener vi er kritikkverdig, og vi påpeker at kritikken som er rettet mot forholdene på utlendingsinternatet er langt mer omfattende enn at praksisen mangler lovhjemmel.

Vi vil dessuten stille spørsmål ved hvorfor departementet ønsker å gjennomføre så store lovendringer nå, med tanke på at Den europeiske asyl- og migrasjonspakten i nokså nær fremtid vil gi føringer for praksis i Norge når det gjelder internering av asylsøkere.

NOAS vil, av kapasitetshensyn, kun omtale enkelte punkter i høringsnotatet. For øvrig vil vi gi vår støtte til høringsuttalelsene fra Tilsynsrådet, Sivilombudet og Advokatforeningen, som NOAS stiller seg bak.

2.2.4.2 – Rutinemessig innlåsing

Departementet foreslår å innføre en adgang til å fastsette «rutiner for innlåsing av utlendingene om natten og i kortere tidsrom til fastsatte tider i døgnet». Bakgrunnen for forslaget er å opprettholde ro, orden eller sikkerhet ved utlendingsinternatet. En slik adgang til rutinemessig innlåsing har som formål å «forebygge uorden og kriminalitet», jf. den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) art. 8 nr. 2. og anses av departementet å være et nødvendig tiltak for å oppnå dette formålet.

NOAS kan ikke støtte et forslag om å lovfeste en adgang til rutinemessig innlåsing av innsatte ved utlendingsinternatet. Vi har selvfølgelig forståelse for at det i gitte situasjoner, og for enkelte personer, vil være nødvendig å låse inn innsatte for å opprettholde ro eller forebygge kriminalitet. Men at det i noen tilfeller er behov for å låse inn enkeltpersoner, eller at det under ekstraordinære omstendigheter kan være nødvendig å låse inn større grupper, eller til og med samtlige innsatte, er noe ganske annet enn at alle innsatte blir låst inne hver eneste natt og to ganger hver eneste dag.

NOAS minner om at grunnlaget for interneringen på utlendingsinternatet i all hovedsak ikke er kriminalitet, men identitetsavklaring eller fare for unndragelse. Dette innebærer at behovet for tiltak som skal «forebygge uorden og kriminalitet» ikke vil være sammenlignbart med andre institusjoner hvor de innsatte i større grad har begått kriminelle handlinger. Behovet for å kunne rutinemessig låse inn alle innsatte, fremstår derimot i stor grad å være drevet av ressurshensyn, som når departementet i høringsnotatet viser til at den daglige innlåsing på dagtid skjer for å sikre ro og orden i tidsrommene hvor ansatte avvikler pauser og gjennomfører vaktskifte. Vi mener praktiske innretninger eller manglende ressurser ikke er et tilstrekkelig grunnlag for den rutinemessige innlåsing som per i dag er praksis, og som departementet foreslår å lovfeste. Det vises i denne sammenheng til den kritikken mot rutinemessig innlåsing som blant annet fremkommer i årsmeldingene til Tilsynsrådet for tvangsretur og utlendingsinternatet, og i deres svar i denne høringen.

Som nevnt er det ikke vanskelig å se at innlåsing på celler kan være nødvendig i enkelte tilfeller. En slik beslutning må etter vårt syn imidlertid være forankret i en individuell vurdering av den enkelte innsatte, samt omstendighetene for øvrig. NOAS vil her anbefale at departementet ser hen til innlåsingsregimet for personer som er omfattet av lov om psykisk helsevern. I lovens § 4A-6 a gis det hjemmel for å låse dør til pasientrom i tiden fra kl. 23.00 til kl. 06.00, «etter en individuell vurdering av pasientens tilstand». Av bestemmelsens tredje ledd følger at et slikt tiltak kun kan benyttes om det er «uomgjengelig nødvendig» for å hindre at pasienten skader andre eller gjør betydelig skade på bygninger eller inventar, og kun når «lempeligere midler har vist seg å være åpenbart forgjeves eller utilstrekkelige».

Det påpekes videre, som departementet nevner i høringsnotatet, at Sverige og Danmark ikke praktiserer rutinemessig innlåsing av internerte, verken på dagen eller om natten. NOAS kan ikke se noen legitime grunner til at det skal være et større behov for innlåsing i et norsk utlendingsinternat enn det er i våre naboland.

Dersom en adgang til rutinemessig innlåsing skulle hjemles i lov vil NOAS anbefale at det innføres et differensiert regime, hvor en ser hen til om enkelte personer utgjør en større risiko enn andre. Vi vil påpeke at det er foretatt utredning av om driften av utlendingsinternatet bør overtas av Kriminalomsorgen (jf. høringsnotatets s. 13), som har indikert preferansen for en såkalt differensiert drift av internatet. Slik drift vil innebære at sikkerhetsnivået og regimet på internatet tilpasses i ulike avdelinger for ulike grupper. Differensiert drift vil normalt ikke innebære noe behov for rutinemessig innlåsing av asylsøkere uten noen kriminell bakgrunn, for å motvirke «risiko for uønskede hendelser, herunder overgrep og voldshendelser». På denne måten vil personer som ikke har begått kriminelle handlinger og som ikke utgjør noen

risiko mot sikkerhet, ro og orden, unngå det inngrepet som innlåsing på celler er, og som det i all hovedsak heller ikke vil være behov for.

Når dette er sagt vil NOAS sin klare anbefaling være at det ikke gis hjemmel til rutinemessig innlåsing på utlendinginternatet.

Adgang til besøk

NOAS mener det er positivt at departementet foreslår en forskriftsfesting av retten til kommunikasjon, herunder å motta besøk, fra Tilsynsrådet og Sivilombudet, uten begrensninger. En slik rett er viktig for å sikre at internertes rettigheter blir ivaretatt, og for å unngå uheldig eller lovstridig praksis på internatet. Vi vil imidlertid støtte Sivilombudets kommentar i sitt hørings svar om at det ikke bør være adgang til å henvise besøk fra de nevnte aktørene «til nærmere fastsatte tidspunkt». Det er viktig at adgangen til å føre effektivt tilsyn, samt å ha kontakt med sine klienter, ikke blir begrenset ved at internatet selv kan bestemme når besøkene skal gjennomføres.

Vi mener imidlertid internerte, i tillegg til de to nevnte aktørene også bør ha en forskriftsfestet og ubegrenset rett til å få besøk av internasjonale menneskerettighetsorganer og rettshjelpsorganisasjoner som opptrer som fullmektig i de internertes sak. NOAS har i svært mange saker klienter som er internert på Trandum, og som oftest vil ikke advokat være involvert i saken. Det vil i mange tilfeller være et akutt behov hos den internerte for å komme i kontakt med NOAS, eller vice versa. Det understrekes at NOAS generelt har et godt samarbeid med Politiets utlendingsenhet, og sjelden opplever problemer med å komme i kontakt med våre klienter. Likevel mener vi det er riktig at vi, eller andre rettshjelpsorganisasjoner, har en forskriftsfestet adgang til besøk om våre klienter ønsker det. Vi minner om at vårt arbeid i slike saker kan sidestilles med arbeidet til en advokat, med unntak for muligheten til å prosedere saken for retten.

Delegasjonsbesøk fra utenlandske myndigheter

NOAS ønsker i dette hørings svaret å ta opp praksisen med tvungen fremstilling for utenlandske delegasjonsbesøk, selv om dette ikke er konkret nevnt i høringsnotatet. Vi har gjentatte ganger opplevd at våre klienter har blitt fremstilt for utenlandske delegasjoner mens de har vært på Trandum. De har verken blitt gitt anledning til å ha med seg fullmektig fra NOAS eller advokat, eller hatt noen mulighet til å nekte å bli fremstilt. I møtene har det etter det vi kjenner til normalt heller ikke vært representanter for norsk politi til stede. Møtene har til dels hatt form av avhør, som blant annet nevnt i Tilsynsrådets årsrapport for 2024, hvor det uttales at «etiopiske myndigheter har hatt avhørslignende møter med internerte på Trandum». Tilsynsrådet anbefaler at delegasjonsbesøkene opphører og skriver følgende i rapporten:

Tilsynsrådet anser praksisen som problematisk og ulovlig. Det er uheldig at utlendingsmyndighetene uten tilstrekkelig hjemmel har etablert en praksis hvor de internertes rettssikkerhet er helt fraværende i kontakten med utenlandske

myndigheter. Det vises også til at saksbehandlingsinstruksen, og uttransportinstruksen, se særlig punkt 3.3, gjør det klart at det ikke skal opplyses fra norsk politi at utlendingen har søkt beskyttelse i Norge. Det er imidlertid vanskelig å se, slik disse samtalene skjer i dag uten norske myndigheter, tolk eller advokat til stede, at de internerte er gitt et reelt vern mot at det forekommer. Den aktuelle praksisen innebærer at mennesker på flukt under norsk frihetsberøvelse risikerer å bli satt i mer eller mindre direkte kontakt med det regimet de flyktet fra.

Delegasjonsbesøkene kan derfor også utfordre vernet mot non-refoulement-prinsippet selv om utfallet hos norske myndigheter har blitt at de internerte har fått avslag på asylsøknaden.

Det minnes om at norske myndigheter er bundet av prinsippet om non-refoulement, så lenge en utlending befinner seg under norsk jurisdiksjon. Dette betyr at en ikke kun kan se hen til at en asylsøknad tidligere har blitt avslått av norske utlendingsmyndigheter. Et slikt avslag kan ligge langt tilbake i tid, og forhold kan ha endret seg som gjør at en utlending er utsatt for en risiko som kanskje ikke var tilstrekkelig for å utgjøre et beskyttelsesbehov tidligere. En ukritisk og tvungen fremstilling av en utlending for hjemlandets myndigheter, som blant annet vil røpe at vedkommende har søkt asyl i Norge, kan derfor i seg selv utgjøre et brudd på non-refoulementprinsippet. Det vises i den sammenheng til uttransportinstruksen pkt. 3.3, om kontakt med hjemlandets myndigheter:

I forbindelse med verifisering og innreiseklarering hos hjemlandets myndigheter må hensynet til diskresjon og taushetsplikt i særlig grad ivaretas overfor tidligere asylsøkere. Det kan ikke opplyses om at utlendingen(e) som uttransporteres tidligere har søkt beskyttelse i Norge. I kraft av utlendingsloven § 83 har utlendingen "fra innreise og frem til korrekt identitet er registrert plikt til å medvirke til å avklare sin identitet i den grad utlendingsmyndighetene krever det. Utlendingsmyndighetene kan også senere pålegge utlendingen en slik plikt dersom det er grunn til å anta at den registrerte identiteten ikke er riktig. En utlending kan ikke pålegges å medvirke til å avklare sin identitet på en måte som kommer i konflikt med behovet for beskyttelse.

NOAS mener tvungen fremstilling for utenlandske delegasjoner, i den grad det i det hele tatt skal være anledning til dette, må lovreguleres på lik linje med øvrige tvangsmidler som benyttes av politiet. En slik fremstilling må dessuten inkludere en rett til å ha med en advokat eller fullmektig, og tolk. En slik adgang er viktig for å sikre den internertes rettigheter, samt å unngå at fremstillinger kan føre til brudd på prinsippet om non-refoulement.

Det vises for øvrig til omtale av denne problemstillingen i høringsuttalelsene til Tilsynsrådet, Advokatforeningen og Røde Kors.

Vi takker for anledningen til å delta i høringsrunden, og vi er tilgjengelige for ytterligere kommentarer om dette skulle være ønskelig.

Med vennlig hilsen for
Norsk organisasjon for asylsøkere

(sign)
Mads Henrik Almaas
generalsekretær

(sign)
Andreas Furuseth
juridisk seniorrådgiver