

Justis- og beredskapsdepartementet
Sendt digitalt per e-post

Deres referanse: 25/1798
Vår referanse: 2025/168
Dato: 28.08.2025
Publikasjonsnr.: NIM-H-2025-032-V02

HØRINGSUTTALELSE

Forslag til endringer i utlendingsloven § 107 og til ny utlendingsinternatforskrift

Innhold

1.	INNLEDNING	3
2.	MENNESKERETTSLIGE RAMMER.....	3
2.1	Forbudet mot umenneskelig og nedverdiggende behandling	3
2.2	Vern mot vilkårlig frihetsberøvelse	4
2.3	Retten til privat- og familieliv	4
2.4	Ytrings- og informasjonsfrihet.....	6
2.5	Barns rettigheter	6
2.6	Personer med nedsatt funksjonsevnes rettigheter	8
2.7	Internasjonale anbefalinger.....	9
3.	OVERORDNET OM FORSLAGET	11
3.1	Innledning	11
3.2	Fengselsliknende preg	11
3.3	Formålene «ro, orden eller sikkerhet»	12
3.4	Betydningen av individuelle vurderinger	13
3.5	Komparativ rett og praksis	14
4.	GENERELLE KONTROLLTILTAK OVERFOR DE INTERNERTE	14
4.1	Innledning	14
4.2	Midlertidig fratakelse og forvaring av gjenstander i utl. § 107 fjerde ledd bokstav b.....	14
4.2.1	Departementets forslag	14
4.2.2	Merknader til forslaget	15

4.3	Ny bestemmelse om bevegelsesfrihet og rutinemessig innlåsing i utl. § 107 fjerde ledd bokstav f	18
4.3.1	Departementets forslag	18
4.3.2	Merknader til forslaget	18
4.4	Nye bestemmelser om kameraovervåkning i utl. § 107 åttende og tiende ledd	20
5.	BRUK AV MAKTMIDLER M.M.....	21
5.1	Bestemmelsen om bruk av maktmidler i utl. § 107 femte ledd.....	21
5.1.1	Innledning	21
5.1.2	Utelukkelse og bruk av sikret avdeling.....	21
5.1.3	Plassering på sikkerhetscelle	22
5.2	Endring av bestemmelsen om involvering av helsepersonell i utl. § 107 femte ledd.....	23
5.3	Nye bestemmelser om enkelte restriksjoner overfor barn i utl. § 107 femte ledd	23
5.3.1	Innledning	23
5.3.2	Utelukkelse av barn og plassering av barn på sikret avdeling.....	24
5.3.3	Plassering av barn på sikkerhetscelle	25
5.3.4	Rettsikkerhetsgarantier ved bruk av utelukkelse, sikret avdeling eller sikkerhetscelle – om avhjelpende tiltak og tilsyn.....	27
5.4	Bestemmelsen om kroppsvistasjon i utl. § 107 fjerde ledd	29
5.5	Ny bestemmelse om kollektiv utelukkelse i utl. § 107 sjette ledd.....	30
5.5.1	Innledning	30
5.5.2	Når kollektiv utelukkelse kan besluttet	30
5.5.3	Kollektiv utelukkelse av barn	31
6.	UTENLANDSKE DELAGASJONER.....	32
7.	AVSLUTNING	33

1. Innledning

NIM viser til Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev av 31. mars 2025 med forslag til endringer i utlendingsloven og ny utlendingsinternatforskrift. Vi viser til dialog med departementet om utsatt høringsfrist og inngir med dette vårt høringssvar.

Nedenfor redegjør NIM for noen sentrale menneskerettslige rammer for regulering av Politiets utlendingsinternat.¹ Deretter skisserer vi først noen overordnede betraktninger om høringsnotatet, før vi kommer med merknader til utvalgte bestemmelser som foreslås innført. Vi vil både peke på ulike sider ved forslaget som kan utgjøre risiko for brudd på menneskerettighetene og på forhold som kan bidra til å redusere risikoen for menneskerettighetskrenkelser.

2. Menneskerettslige rammer

2.1 Forbudet mot umenneskelig og nedverdiggende behandling

EMK artikkel 3 oppstiller et absolutt forbud mot umenneskelig og nedverdiggende behandling. Frihetsberøvelse, herunder internering, må etter EMDs praksis skje under forhold som er forenelige med den enkeltes verdighet. Forholdene må ikke medføre lidelse eller ydmykelse utover de uunngåelige og iboende elementene som følger av frihetsberøvelsen.² Hva slike uunngåelige og iboende elementer består av, varierer med frihetsberøvelsens formål. Når det gjelder internering av utlendinger, har EMD slått fast at slik frihetsberøvelse *ikke* skal være pønalt i sin karakter og at den skal ledsages av nødvendige rettsikkerhetsgarantier.³

Belastningene må samlet sett overstige en viss minsteterskel før EMK artikkel 3 er krenket. Vurderingen er konkret og beror på en rekke momenter, hvor forholdene under interneringen, varigheten av behandlingen, de fysiske og psykiske virkningene av interneringen, og den internertes sårbarheter som kjønn, alder og helsetilstand kan ha betydning.⁴ Irregulære migranter er en sårbar gruppe generelt sett, og individuelle faktorer som helsetilstand, traumatiske opplevelser m.v. kan også spille inn.⁵ Dette gjør at terskelen for umenneskelig og nedverdiggende behandling etter omstendighetene kan være lavere for irregulære migranter eller personer med

¹ Gjennomgangen tar sikte på å supplere departementets gjennomgang i høringsnotatet, særlig dets kap. 1.4.2.

² Se f.eks. *Kudla v. Polen* (30210/96) avsn. 94 og *Ahmed v. Malta* (55352/12) avsn. 86.

³ Se f.eks. *Azimov v. Russland* (67474/11) avsn. 172 og *R. v. Russland* (11916/15) avsn. 110.

⁴ Se f.eks. *Ahmed v. Malta* avsn. 85-86.

⁵ Se f.eks. *Ahmed v. Malta* avsn. 97 og *Asalya v. Tyrkia* (43875/09) avsn. 47-50.

andre sårbarheter, slik eksempelvis FNs spesialrapportør mot tortur har lagt til grunn.⁶

2.2 Vern mot vilkårlig frihetsberøvelse

EMK artikkel 5 verner den personlige frihet og sikkerhet, og regulerer når frihetsberøvelse kan finne sted. Vurderingen av om det foreligger frihetsberøvelse etter EMK artikkel 5 er konkret, og særlig inngrepets art, varighet, virkning og måten det gjennomføres på er relevant.⁷

Etter EMK artikkel 5 bokstav b kan en person berøves friheten bl.a. for å sikre at en forpliktelse foreskrevet ved lov, blir oppfylt.⁸ Etter bokstav f kan frihetsberøvelse av en person skje for å hindre at vedkommende kommer inn i landet uten tillatelse, eller av en person som det treffes tiltak mot med sikte på utsendelse eller utlevering. Fremgangsmåten og frihetsberøvelsen må følge av loven.⁹ Videre har EMD uttalt at stedet utlendingen interneres og forholdene der bør være passende og at lengden på interneringen ikke bør overstige hva som er rimelig sett hen til formålet en ønsker å oppnå, for at frihetsberøvelsen ikke skal anses som vilkårlig.¹⁰ I den sammenheng har domstolen vist til at det må tas i betraktning at dette er frihetsberøvelse som kan skje overfor personer som ikke er kriminelle, men utlendinger som ofte av frykt for eget liv, har flyktet fra hjemlandet.¹¹

2.3 Retten til privat- og familieliv

EMK artikkel 8 gir enhver rett til respekt for sitt privat- og familieliv, samt sin korrespondanse. Denne rettigheten er også vernet av Grunnloven § 102.¹²

Som departementet skriver favner retten til privatliv vidt, og omfatter blant annet personens fysiske og psykiske integritet, personvern, selvbestemmelse og en rett til å etablere og utvikle relasjoner med andre mennesker, både andre frihetsberøvede, og omverdenen.¹³ NIM mener departementets redegjørelse for EMK artikkel 8 bør nyanseres noe.¹⁴ Vårt hovedpoeng er at fengselssaker fra EMD har en viss relevans,

⁶ Se A/HRC/37/50 (2018) avsn. 19. Tilgjengelig [her](#), hvor det henvises til storkammerdommen *M.S.S v. Belgia og Hellas* (30696/09), hvor EMD vektla klagerens sårbarhet som følge av at han var asylsøker, se avsn. 251, og *Tarakhel v. Sveits* (29217/12) avsn. 118-119.

⁷ Se f.eks. *M.A. v. Kypros* (41872/10) avsn. 186.

⁸ I utlendingssaker kan dette gjelde for eksempel dersom utlendingen ikke oppfyller sin opplysningsplikt etter utl. § 21 eller § 83, se note på juridika til utl. § 106 pkt. 11. Sist lest 17.08.25.

⁹ Se EMK art. 5 nr. 1.

¹⁰ *Saadi v. Storbritannia* (13229/03) avsn. 73-74, og *B.A. mot Kypros* (24607/20) fra 2024, avsn. 59.

¹¹ *Saadi v. Storbritannia* avsn. 74, og *B.A. mot Kypros* avsn. 59.

¹² I det videre konsentrerer vi oss om artikkel 8, særlig grunnet kildetilfanget.

¹³ Se høringsnotatet kap. 1.4.2. Vi viser også til *Khodorkovskiy og Lebedev v. Russland* (11082/06 og 13772/05) avsn. 836 med henvisning til *Van der Ven v. Nederland* avsn. 69.

¹⁴ Vi viser særlig til høringsnotates kap. 1.4.2 og 2.1.1.

men at internerte står i en annen stilling. Det henger sammen med at administrativ frihetsberøvelse av utlendinger har et annet formål enn fengsling.

EMD har uttalt at frihetsberøvelse naturlig nok innebærer begrensninger på privat- og familielivet.¹⁵ I EMDs praksis om fengsler er den generelle terskelen at restriksjoner og byrder som går utover hva som normalt kan aksepteres overfor en vanlig innsatt («ordinary detainee») og som går utover det som ligger i det å være frihetsberøvet, utgjør et inngrep i artikkel 8.¹⁶

EMD har også bygget på saker fra fengsel om EMK artikkel 8 ved frihetsberøvelse på andre grunnlag. NIM bemerker at skjønnsmarginen og vurderingen opp mot formålet, samt forholdsmessighetsvurderingen antagelig kan være forskjellig i utlendingsinternatssaker og fengselssaker. I *D.L. v. Bulgaria*, som gjaldt generell adgang til overvåkning av kommunikasjon på en ungdomsenhet ved frihetsberøvelse, uttalte EMD ved drøftelsen av artikkel 8 at myndighetenes skjønnsmargin er snevrere i slike saker sammenliknet med fengselssaker.¹⁷ Domstolen knyttet dette til at formålet med frihetsberøvelsen er ulikt.

Det er sparsomt med praksis fra EMD som gjelder internering med sikte på de generelle kontrolltiltakene som behandles i høringsnotatet, slik som rutinemessig fratakelse av gjenstander og innlåsing. Avgjørelsen *Popov mot Frankrike*¹⁸ kan imidlertid kaste lys over betydningen av fluktfare. Saken gjaldt internering av en familie bestående av foreldre og to små barn. Klagerne hadde anført at interneringen av familien ikke var nødvendig for å oppnå formålet, og at forholdene under frihetsberøvelsen krenket bl.a. retten til privat- og familieliv. EMD kom til at interneringen utgjorde et inngrep i retten til familieliv, og at det forelå brudd på artikkel 8 overfor både barna og foreldrene. EMD kom derimot ikke til at EMK artikkel 5 var brutt overfor foreldrene.¹⁹ I sin vurdering av artikkel 8 la EMD blant annet vekt på at det ikke forelå holdepunkter for rømningsfare, særlig sett hen til at da familien tidligere hadde måttet oppholde seg på hotell hadde ikke det forårsaket noen problemer. Videre vektla domstolen hensynet til barnets beste.²⁰ Saken viser at EMK artikkel 8 får selvstendig betydning i interneringssaker utover vernet artikkel 5 gir.

¹⁵ *Nusret Kaya m.fl. v. Tyrkia* ([43750/06](#)) avsn. 35.

¹⁶ *Khodorkovskiy og Lebedev v. Russland* avsn. 836- 837.

¹⁷ *D.L. v. Bulgaria* ([7472/14](#)) særlig avsn. 104 og 109.

¹⁸ *Popov v. Frankrike* ([39472/07](#) and [39474/07](#)).

¹⁹ Domstolen kom til motsatt konklusjon overfor barna, se avsn. 121 og 125.

²⁰ Se dommens avsn. 145-148. Også andre sårbarhetsfaktorer enn alder kan få betydning for vurderingen av EMK artikkel 8, se nedenfor i pkt. 2.6.

2.4 Ytrings- og informasjonsfrihet

Retten til å motta og meddele opplysninger er vernet av EMK artikkel 10. Ytrings- og informasjonsfriheten er også vernet av Grunnloven § 100. Internett er viktig for tilgang til nyheter og informasjon, men artikkel 10 gir ingen generell forpliktelse for å legge til rette for internett eller spesifikke internettsider for innsatte, ifølge EMDs praksis.²¹ Domstolen har i konkrete saker likevel funnet at det foreligger brudd på artikkel 10 for manglende tilgang til internett.²² NIM bemerker at praksisen knyttet til internettrestriksjoner for personer som er frihetsberøvet som vi har funnet, og også praksisen som departementet viser til, gjelder personer i fengsel.²³

2.5 Barns rettigheter

Barn er beskyttet av særlige menneskerettighetsbestemmelser, som at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved handlinger og avgjørelser som berører barn, jf. GrL § 104 andre ledd og FNs barnekonvensjon artikkel 3 nr. 1. Barns ytringsfrihet, religionsfrihet og rett til privat- og familieliv etter Barnekonvensjonen artikkel 13, 14 og 16 er andre rettigheter som vil kunne aktualiseres av forslaget om regulering av utlendingsinternatet.²⁴

Flere av forslagene gjelder maktbruk mot barn. Terskelen for tvang og maktbruk overfor barn er svært høy, etter både EMK og FNs barnekonvensjon. EMD har understreket at «ill treatment» kan ha større innvirkning, særlig psykologisk, på barn enn på andre.²⁵ Domstolen har understreket at det er viktig at myndigheter som håndhever regler og som er i kontakt med mindreårige tar unge barns sårbarhet i betraktning.²⁶ Politiets fremferd mot barn kan etter EMDs praksis være i strid med artikkel 3 selv om samme maktanvendelse kunne vært akseptert overfor voksne.²⁷ Det henger sammen med at barn er særlig sårbare og kan ta skade av maktbruk.²⁸ Samtidig kan maktbruk være en del av å beskytte andres rettigheter, der ingen andre midler er tilgjengelige.

Som departementet viser til, oppstiller barnekonvensjonen artikkel 37 a et vern mot tortur, umenneskelig eller nedverdiggende behandling, mens artikkel 37 c oppstiller

²¹ Se f.eks. *Jankovskis v. Litauen* (21575/08) avsn. 54-55.

²² Se f.eks. *Kalda v. Estland* (17429/10) avsn. 43 flg. og *Jankovskis v. Litauen* avsn. 56 flg. og *Ramazan Demir v. Tyrkia* (68550/17) – kun tilgjengelig på fransk.

²³ *Ibid.*

²⁴ Nedenfor kommenterer vi spesifikke tiltak rettet mot barn, se særlig pkt. 5.3. Rettighetene som her nevnes kan likevel komme på spissen for de mer generelle tiltakene som rettes mot enhver, se våre merknader i pkt. 4.

²⁵ Se Storkammersaken *Bouyid v. Belgia* (23380/09) avsn. 52-53, 86, og 109-110.

²⁶ *Ibid.* avsn. 110.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ *Ibid.* avsn. 109.

krav til frihetsberøvelse av barn. Barn som er berøvet friheten skal behandles med menneskelighet og med respekt for menneskets iboende verdighet, og på en måte som tar hensyn til barnets behov. Barn skal holdes adskilt fra voksne, med mindre det motsatte anses å være det beste for barnet.²⁹ Hovedregelen er at barn har rett til å opprettholde forbindelsen med sin familie gjennom brevveksling og besøk. Unntak gjelder ved særlige omstendigheter.

Barnekomiteen har kommet med en generell kommentar om barns rettigheter i rettssystemet.³⁰ I uttalelsen kommer komiteen både med merknader om bruk av isolasjon overfor barn, og maktbruk mot barn.

Barnekomiteen har uttalt at isolasjon («solitary confinement») ikke bør benyttes overfor barn. Barnekomiteen har så langt vi ser ikke definert «solitary confinement». Dersom den mindreårige må separeres fra andre skal dette skje for kortest mulig tid og kun som siste utvei for å beskytte barnet eller andre. Separasjonen bør overvåkes av en ansatt med adekvat kompetanse. Både årsaken til og varighet av separasjonen bør nedtegnes.³¹

Når det gjelder maktbruk mot barn uttaler komiteen bl.a. følgende:

“[r]estraint or force can be used only when the child poses an *imminent threat of injury to himself or herself or others, and only when all other means of control have been exhausted*. Restraint should not be used to secure compliance and should never involve deliberate infliction of pain. It is never to be used as a means of punishment (...)”³² (vår kursivering).

Denne uttalelsen synes etter sin ordlyd («can be used only») å være en tolkningsuttalelse. Uttalelsen knytter seg til «restrains» generelt uten å differensiere etter hvor inngripende tvangsmidler det er snakk om. Det skilles ikke ut fra barnets alder eller sårbarhet. Det følger videre av uttalelsen at bruk av tvang eller makt mot barn – inkludert fysiske, mekaniske og medisinske eller farmakologiske tvangsmidler – kun skal benyttes under oppsyn av helsepersonell, og at staten bør overvåke og evaluere bruken av makt for å sikre at den reduseres til et minimum.³³

²⁹ Se barnekonvensjonen art. 37 c.

³⁰ General Comment No. 24 (2019), CRC/C/GC/24, on childrens’s rights in the child justice system gjelder imidlertid frihetsberøvelse i en institusjonell setting. Den gjelder riktignok ikke direkte barn som er internert på utlendingsinternat, men definisjonen av frihetsberøvelse vil også omfatte internerte, se definisjonen i kommentarens s. 3.

³¹ General comment No. 24 (2019), CRC/C/GC/24, avsn. 95 (h).

³² *Ibid.* avsn. 95 (f).

³³ *Ibid.*

2.6 Personer med nedsatt funksjonsevnes rettigheter

NIM vil også knytte noen merknader til funksjonshemmedes rettigheter. Denne gruppen er i liten grad nevnt i høringsnotatet.³⁴ FNs konvensjon om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne (CRPD) har som formål å fremme, verne om og sikre de grunnleggende menneskerettighetene til personer med en funksjonsnedsettelse, og fremme respekten for deres iboende verdighet.³⁵

CRPD artikkel 1 nr. 2 har en vid definisjon av funksjonsnedsettelse. Både fysiske, mentale, intellektuelle og sensoriske funksjonsnedsettelser er nevnt i bestemmelsen. Psykososiale funksjonsnedsettelser (som psykiske lidelser) inngår dermed i begrepet. Listen er ikke uttømmende, jf. ordlyden «include».³⁶ For at noe skal falle innenfor definisjonen må tilstanden være langvarig («long-term»), noe som utelukker rent forbigående forhold. Lest i sin helhet, innebærer bestemmelsen derfor en forventning om at tilstanden har et visst omfang.

EMD har i saker om frihetsberøvelse av personer med funksjonsnedsettelse uttalt at myndighetene må utvise særlig aktpågivenhet for å garantere forhold som samsvarer med behovene som følger av funksjonsnedsettelsen.³⁷

Det finnes praksis fra EMD om bruk av makt overfor personer som er frihetsberøvet på psykisk helseinstitusjon.³⁸ EMD har uttalt at slike tiltak kun skal anvendes når alle andre rimelige alternativer ikke har klart å begrense risikoen å forhindre umiddelbar eller overhengende skade på pasienten eller andre. Videre må det oppstilles tilstrekkelige garantier mot maktmisbruk, og den aktuelle maktbruken må ikke forlenges utover den perioden som var strengt nødvendig for å oppnå formålet.³⁹ Praksis om tvang i psykiatrien må antas å ha en viss overføringsverdi for en person med tilsvarende helsesituasjon, men som sitter på utlendingsinternat.⁴⁰

Etter CRPD art. 14 nr. 2 skal myndighetene sikre at funksjonshemmede som lovlig frihetsberøves, ivaretas gjennom rimelig tilrettelegging. Der manglende tilrettelegging gir seg utslag i atferd som medfører behov og grunnlag for

³⁴ Men departementet skriver i høringsnotatet på s. 37 om forskriften § 1-3 at «[b]estemmelsen angir at det skal legges særskilt til rette for utlendinger med spesielle behov, for eksempel grunnet funksjonsnedsettelser eller helseproblemer diagnostisert av lege, og for utlendinger som oppholder seg på internatet over lengre tid».

³⁵ CRPD art. 1 nr. 1.

³⁶ Se også Kakoullis og Ikehara, «Article 1: Purpose» i Bantekas, Stein og Anastasiou (red.), *The UN Convention on the rights of persons with disabilities: A commentary* (Oxford: Oxford university press, 2018), s. 56.

³⁷ *Asalya v. Tyrkia* ([43875/09](#)) avsn. 50.

³⁸ Se f.eks. *Aggerholm v. Danmark* ([45439/18](#)), særlig avsn. 84.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ Vi viser her til at EMD uttaler seg om psykisk syke som er «in hospitals and all other places of deprivation of liberty».

tvangsmiddelbruk, antar vi at det vil inngå som et vesentlig moment i vurdering av forholdsmessighet etter EMK artikkel 8.

2.7 Internasjonale anbefalinger

Internasjonale organer har avgitt flere anbefalinger knyttet til forholdene ved administrativ frihetsberøvelse av utlendinger. Norge har også de senere årene mottatt flere anbefalinger om forholdene ved Trandum utlendingsinternat. Disse blir i ulik grad fulgt opp i høringsnotatet.

Som departementet viser til, har FNs torturkomite (CAT) uttrykt bekymring og gitt anbefalinger til Norge, blant annet om telefonbruk, innlåsing, helsevurderinger og tilsyn av personer i sikkerhetscelle. CAT har anbefalt at personer på Trandum og personer på asylmottak frihetsberøves og behandles i tråd med loven, og at forholdene og behandlingen ved mottaket skjer i tråd med Mandela-reglene.⁴¹

FNs høykommissær for flyktninger har også fremmet generelle anbefalinger knyttet til funksjonshemmede, og fremholdt at myndighetene noen ganger må tilpasse sin praksis for å ivareta deres rettigheter og behov.⁴²

I Europarådets forslag til felles europeiske regler for administrativ frihetsberøvelse av migranter heter det at migranter skal innkvarteres på steder utformet utfra formålet med interneringen, og som er bemannet med tilstrekkelig kvalifisert personell.⁴³

Den europeiske komité for forebygging av tortur og umenneskelig og nedverdiggende behandling eller straff (CPT) fremholdt:

«The purpose of deprivation of liberty of irregular migrants is thus significantly different from that of persons held in prison either on remand or as convicted offenders.

Conditions of detention for irregular migrants should reflect the nature of their deprivation of liberty, with limited restrictions in place and a varied regime of activities (...).⁴⁴

Både Europarådets forslag til regler og CPT bygger altså på at formålet med internering er et vesentlig annet enn formålet med fengsling, og at forholdene under internering bør tilpasses formålet.

⁴¹ CAT/C/NOR/CO/8 (2018) tilgjengelig [her](#), avsn. 28.

⁴² UNHCR, Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention, avsn. 9.5 pkt. 63. Tilgjengelig [her](#).

⁴³ The European Committee on Legal Co-operation (CDCJ) (2017) avsn. B.8, Tilgjengelig [her](#).

⁴⁴ CPT, Safeguards for irregular migrants deprived of their liberty (2009), saksnr. CPT/Inf(2009)27-part avsn. 78-79. Tilgjengelig [her](#).

CPT skrev i 2025 en rapport etter besøk på bl.a. Trandum. Ifølge besøksrapporten er forholdene ved Trandum for fengselsliknende, og harmonerer ikke med at formålet er administrativ frihetsberøvelse.⁴⁵ CPT kommer med flere anbefalinger, som kan oppsummeres slik:

- Fengselsdørene ved de internertes rom bør erstattes med dører som kan låses fra innsiden.⁴⁶ Praksisen med låste dører til de internertes rom bør avvikles, og det bør innføres en åpen-dør-praksis.
- De internerte bør få mer hyppig tilgang til aktiviteter, særlig de som er internert over lengre tid.⁴⁷
- Tilstedeværelsen av helsepersonell bør økes, og rutiner for medisinsk screening ved innkomst bør forbedres.⁴⁸
- Bruk av «padded helmet» og «body cuffs» for personer med selvmords- eller selvskadingsproblematikk bør opphøre. CPT anbefaler også å avslutte den sikkerhetsdrevne tilnærmingen til håndtering av selvskading, herunder at helsepersonell bør oppsøke personer med slik risiko.⁴⁹
- Rutinemessig kroppsvisitasjon bør opphøre, og eventuelt erstattes med kroppsskannere.⁵⁰
- På bakgrunn av funn av uproporsjonal maktbruk (som f.eks. bruk av sikkerhetscelle) anbefales det at det iverksettes tiltak for å sikre at maktbruk er proporsjonal. Batong og pepperspray bør ikke bæres av ansatte, fordi dette ifølge CPT ikke er forenlig med interneringens administrative natur.⁵¹
- Når det gjelder kontakt med omverdenen, anbefaler CPT at de internerte får beholde, eller i alle fall får mer jevnlig tilgang til egne mobiltelefoner, og tilgang til internett for å foreta gratis telefonsamtaler. Det anbefales også at de internerte får jevnlig tilgang til internett, helst daglig.⁵²

⁴⁵ CPT, Report to the Norwegian Government on the visit to Norway carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT), CPT/Inf (2025) 03 s. 17.

Tilgjengelig [her](#).

⁴⁶ *Ibid.* s. 17.

⁴⁷ *Ibid.* s. 18

⁴⁸ *Ibid.* s. 18-19 og om psykologtjeneste på s. 20.

⁴⁹ *Ibid.* s. 20.

⁵⁰ *Ibid.* s. 22.

⁵¹ *Ibid.* s. 23

⁵² *Ibid.* s. 23-24.

3. Overordnet om forslaget

3.1 Innledning

NIM ønsker velkommen en tydeliggjøring og forenkling av dagens regelverk. Det har lenge vært praksis ved internatet som har hatt usikker forankring i lov. En regulering av ulike inngrep, med klare grenser og tilhørende rettssikkerhetsmekanismer, vil generelt kunne bidra til et bedre menneskerettsvern. Dette understrekes av at departementet hensyntar deler av kritikken som over mange år har vært rettet mot praksisen ved Trandum. NIM har imidlertid noen overordnede innvendinger mot forslaget, som gjennomgås i de neste punktene.

3.2 Fengselsliknende preg

Det har over flere år vært fremmet kritikk fra flere hold om at Trandum har et for fengselsliknende preg, og at forholdene ikke gjenspeiler at frihetsberøvelsen er av administrativ karakter. Kritikken har særlig dreid seg om bruken av ulike restriksjoner, som innlåsing og fratakelse av personlige eiendeler, men også andre forhold som bygningsmassen og uniformsbruk blant de ansatte.⁵³ Basert på praksis fra internatet, er det grunn til å tro at dersom det gis anledning til å bruke ulike tiltak eller restriksjoner på rutinemessig grunnlag av hensyn til ro, orden eller sikkerhet, vil dette i realiteten bety at slike tiltak blir alminnelig praksis ved internatet.⁵⁴ Det fengselsliknende preget internatet har fått kritikk for å ha, vil langt på vei bestå, slik vi leser dette høringsnotatet. Det foretas heller ingen overordnet eller helhetlig vurdering av det samlede trykket ulike restriksjoner medfører for de internerte.

Pågrep etter utlendingsloven § 106 er ikke en strafferettslig reaksjon. Formålet med frihetsberøvelsen er ikke straffegjennomføring, og dermed ikke pønalt.⁵⁵

Utlendinger på Trandum er frihetsberøvet med grunnlag i EMK artikkel 5 b eller f.⁵⁶ NIM viser til gjennomgangen i pkt. 2 ovenfor, og fremholder at vi mener EMDs praksis som gjelder inngrep i fengsel ikke uten videre kan legges til grunn for inngrep på et utlendingsinternat.⁵⁷ En slik tilnærming vil være i tråd med de internasjonale anbefalingene, f.eks. har CPT uttalt at frihetsberøvelse av irregulære migranter er

⁵³ Se Sivilombudets årsmelding fra 2024 s. 33 og Tilsynsrådets årsmelding fra 2024 s. 19, 22, 27 og Tilsynsrådets årsmelding fra 2023 s. 4, 14, 22.

⁵⁴ Se også nedenfor under pkt. 3.3.

⁵⁵ Se høringsnotatet s. 11.

⁵⁶ Sml. EMK art. 5 a og c.

⁵⁷ Se pkt. 2 over. EMD har generelle uttalelser om at restriksjonene må vurderes opp mot det som normalt kan aksepteres og som går utover det som ligger i det å være frihetsberøvet. EMDs begrunnelse i fengselssakene synes å knytte seg til at det er tale om innsatte i fengsel, se f.eks. *A.B mot Nederland* ([37328/97](#)) avsn. 92-93.

noe annet enn personer i fengsel, og at forholdene bør reflektere karakteren av frihetsberøvelsen.⁵⁸

NIM savner en mer prinsipiell vurdering av hvordan Trandum bør utformes slik at oppholdet reflekterer formålet med frihetsberøvelsen⁵⁹, og som ivaretar de internertes rettsikkerhet og verdighet så langt det lar seg gjøre. Høringsnotatet mangler også generelt en beskrivelse av hvordan det arbeides eller skal arbeides systematisk for å forebygge maktbruk og bruk av tvangsmidler slik som sikkerhetscelle, eller for å sikre at bruken av slike tvangsmidler blir proporsjonal i praksis. I Sivilombudets besøksrapport fra 2017 ble det anbefalt at det iverksettes ytterligere tiltak for å forebygge bruk av restriksjoner og maktmidler, inkludert en økt satsning på psykososiale støttetiltak for de internerte.⁶⁰ Slik forebygging krever blant annet opplæring og trening av ansatte i metoder for konfliktforebygging, og at man arbeider for en god kultur ved internatet slik at de internertes rettigheter ivaretas best mulig.

3.3 Formålene «ro, orden eller sikkerhet»

I lovutkastet foreslås det at en rekke tiltak kan iverksettes av hensyn til «ro, orden eller sikkerhet». Som NIM vil komme tilbake til, er dette vidt formulerte hensyn som generelt vil kunne gjøre seg gjeldende på institusjoner. Riktignok presiseres det enkelte steder i *forskriften* hva som ligger i vilkårene ro, orden eller sikkerhet i konkrete tilfeller.⁶¹ NIM mener at dette i stor grad er presiseringer som bør fremgå av *loven*, med tilhørende merknader. Det vil bidra til et tydelig, godt forberedt og presist regelverk, samt en tydelig kontroll av utøvende myndighet sin maktbruk overfor internerte.⁶²

På enkelte punkter mener NIM at det er noe uklart hva departementet mener skal være gjeldende praksis på internatet. På noen punkter er det usikkert om høringsnotatet er ment å legge føringer for om dagens praksis er ansett å være forsvarlig eller om departementet har tilsiktet endringer.⁶³ Dette er etter NIMs syn forhold som bør tas stilling til i forbindelse med behandling av dette lovforslaget.

⁵⁸ Også ICRC har anbefalt at «Conditions and treatment in administrative detention should be non-punitive.», se nærmere [her](#).

⁵⁹ Se avsnittet over om de ulike grunnlagene for frihetsberøvelse.

⁶⁰ Sivilombudets besøksrapport – Politiets utlendingsinternatt på Trandum – 2017, tilgjengelig [her](#), s. 30.

⁶¹ Se f.eks. forskriften §4-6 første ledd, hvor det presiseres at en utlending kun kan settes i sikkerhetscelle ved alvorlig fare for egen eller andres sikkerhet.

⁶² Se Lovteknikk og lovforberedelse, tilgjengelig [her](#), pkt. 2.2.3 der flere forhold som har betydning for vurderingen av valg mellom lov og forskrift trekkes frem. NIM nevner særlig forholdet til borgernes rettsikkerhet.

⁶³ Se f.eks. høringsnotatets kap. 2.2. der departementet viser til at de internerte i helgene låses inn i over 14 timer, og samtidig viser til at lagmannsretten i LB-2023-21398 anså det som svært tvilsomt om rutinemessig innlåsing i så mye som mer enn halvparten av døgnetimer er forholdsmessig, uten at domstolen konkluderte på dette.

Mer detaljerte regler kan likevel gis i forskrift, så lenge de ytre rammene og formålet med begrensningene er presist avgrenset i lov så langt det med rimelighet lar seg gjøre.

3.4 Betydningen av individuelle vurderinger

Det åpnes i forslaget for flere rutinemessige tiltak, som vi vil anta at i utgangspunktet vil rette seg mot enhver, riktignok med mulighet for individuelle tilpasninger. Etter NIMs syn bør regelverket legge opp til at det gjøres konkrete og individuelle vurderinger, som også ser hen til den samlede belastningen av tiltak den enkelte utsettes for, for å minimere risikoen for menneskerettsbrudd. Den samlede belastningen av tiltak vil også kunne variere utfra forhold som f.eks. interneringstid, helse, alder samt typen tiltak, hvor mange de er og hvor lenge de varer.⁶⁴

NIM mener at inngripende kontrolltiltak, som fratakelse av kommunikasjonsmidler og innlåsing, bør forutsette en individuell vurdering. NIM mener at lovforslaget og forskriften i større grad bør ta høyde for behovet for individuelle tilpasninger basert på sårbarheter og samlet tiltaksbyrde, og at det gis sikkerhetsventiler som synliggjør at inngrep i den enkeltes rettigheter ikke blir uforholdsmessig stor.⁶⁵ Individuelle vurderinger, med krav til begrunnelser og notoritet, vil kunne styrke kontrollen med de internertes rettigheter.

Selv om det i forskriften er henvisninger til internasjonale forpliktelser, at utlendingene skal behandles humant, at det skal legges til rette for utlendinger med spesielle behov og at begrensningene av rettighetene må være nødvendige og forholdsmessige⁶⁶, er det ikke gitt klare rammer for dette i selve loven. Videre står det i både lovens § 107 første ledd og forskriften § 1-1 at reglene gjelder så langt de passer på særskilt tilrettelagt innkvarteringssted, men det er ikke gitt noen nærmere redegjørelse for hva dette innebærer, så vidt vi kan se.⁶⁷

Departementet viser i høringsnotatet til at det er foretatt en bred utredning av om driften på internatet bør overtas av Kriminalomsorgen, herunder et mulig kvalitetsløft.⁶⁸ Slik NIM har forstått det, foreslo direktoratene overføring for å ivareta

⁶⁴ Vi nevner i denne sammenheng f.eks. at selv om barn er ment å innkvarteres i egne tilrettelagte enheter, kan det gjøres unntak fra dette etter forskriftens § 2-10. Behovet for å gjøre tilpasninger i de rutinemessige tiltakene utfra bl.a. barns sårbarhet, kan vi ikke se at er særskilt behandlet, selv om barns beste er nevnt i forskriftens § 1-3.

⁶⁵ Se også LB-2023-21398 pkt. 4.3 om rutinemessig innlåsing, der lagmannsretten bl.a. uttaler «Forutsetningen for en ordning med generell innlåsing er uansett at den ikke praktiseres absolutt, men at konkret forholdsmessighet ivaretas (...)».

⁶⁶ Se forskriftens §§ 1-2 og 1-3.

⁶⁷ Se høringsnotatet s. 15 der det henvises til nåværende regelverk. Noen føringer vil naturligvis finnes gjennom tolkning av forskriften, hvor det gis spesifikke regler for tiltak rettet mot barn, samtidig etterlates det ganske vide rammer for andre tiltak rettet mot barn.

⁶⁸ Se høringsnotatet s. 13.

de internertes rettigheter og at tiltakene skal baseres på gode individuelle vurderinger som ivaretar lavest mulig sikkerhetsnivå.⁶⁹ Det er uklart for NIM hvordan departementet mener at høringen ivaretar disse hensynene, og om departementet mener at tiltakene som foreslås er i tråd med kvalitetsløftet som direktoratene har vurdert.

3.5 Komparativ rett og praksis

Departementet har innhentet erfaringer fra Danmark og Sverige. På enkelte punkter synes forslagene i høringsnotatet å være strengere enn reglene i disse landene.⁷⁰ Ut fra det vi har klart å avdekke, kan det se ut som at også andre land har en praksis som er mildere enn det som her foreslås på enkelte punkter.⁷¹ Det gjelder bl.a. regler for rutinemessig innlåsing og tilgang på kommunikasjonsmidler.⁷² Det er etter NIMs syn ikke alltid like tydelig hvorfor departementet lander på de løsningene det gjør, eller velger andre løsninger enn i andre land. Vi kommenterer dette nærmere der det passer.

4. Generelle kontrolltiltak overfor de internerte

4.1 Innledning

NIM vil i det videre særlig konsentrere seg om forslagene til endringer i utlendingsloven, men vil også kommentere enkelte forslag i den nye forskriften, som gjelder generelle tiltak overfor de internerte.

4.2 Midlertidig fratakelse og forvaring av gjenstander i utl. § 107 fjerde ledd bokstav b

4.2.1 Departementets forslag

Det foreslås endringer i reglene om midlertidig fratakelse og forvaring av gjenstander i utl. § 107 fjerde ledd bokstav b.

Om fratakelse av elektroniske kommunikasjonsmidler viser departementet til at praksisen må være lovhjemlet, forfølge et legitimt formål og være proporsjonal.⁷³ Departementet forsvarer praksisen utfra «generaliserte nødvendighets- og forholdsmessighetsbetraktninger».⁷⁴

⁶⁹ Skriftlig spørsmål - stortinget.no og [Kritikk mot Trandum utlendingsinternat: Driften bør overføres fra politiet til kriminalomsorgen, er konklusjonen i ny utredning. – Morgenbladet](#)

⁷⁰ Vårt inntrykk er at departementet ofte henviser til erfaringer fra PU, som naturligvis er relevante erfaringer. Erfaringer fra de internerte synes i liten grad å være omtalt.

⁷¹ Funnene som nevnes i det videre er basert på internettsøk, og vi tar forbehold om at det kan være mangler.

⁷² For Storbritannia, se [Mobile phones, internet enabled devices and cameras \(accessible version\) - GOV.UK](#). I Tyskland synes reglene for bruk av telefon å variere mellom delstatene, se [Microsoft Word - Design Doc - Immigration Detention in Germany - 2020.docx](#).

⁷³ Se høringsnotatet s. 20.

⁷⁴ Se høringsnotatet s. 21.

Slik NIM leser forslagene i høringsnotatet er det grunn til å tro at dette vil innebære at alle fratas mobil ut fra generelle sikkerhetsbetraktninger, såfremt mobilen har funksjoner som kan gjøre det nødvendig for minst et av formålene som oppstilles i bestemmelsen. Det synes altså ikke til å legges opp til en individuell vurdering av den enkelte utlendings forhold eller hvorvidt risikoen for at hensynet til ro mv. gjør seg gjeldende.⁷⁵ Det legges heller ikke opp til mer konkrete regler for når man kan eller ikke kan ha mobil.⁷⁶

I dag fratar PU alle mobiltelefon ved ankomst av hensyn til ro, orden og sikkerhet. Det er noe uklart hvorvidt departementet mener at en slik praksis griper inn i utlendings rett til kommunikasjon og privatliv.⁷⁷

4.2.2 Merknader til forslaget

NIM viser til gjennomgangen av de menneskerettslige rammene i punkt 2.⁷⁸ En praksis der alle utlendinger rutinemessig fratas mobiltelefonene sine griper inn i EMK artikkel 8, slik at vilkårene for inngrep må være oppfylt.⁷⁹ Regelverket må utformes og praktiseres på en måte slik at den enkeltes rettigheter ikke blir uforholdsmessig begrenset ut fra formålet med tiltaket. Kompenserende tiltak vil ha betydning for forholdsmessighetsvurderingen.

Utlendinger som er internert på Trandum er i en sårbar situasjon, og kontakt med omverdenen kan være helt sentralt både for å opprettholde kontakt med familie og venner, og for å lette byrden av å være internert. Å ha kontakt med omverdenen kan også være viktig som ledd i planleggingen av ankomst til mottakerlandet. Som departementet påpeker, kan det også ha en positiv innvirkning på den enkeltes psykiske helse, særlig under langvarige opphold.

Som nevnt har CPT i anbefalingene til Norge om Trandum fremhevet at Norge bør ha regler som tillater at internerte utlendinger kan beholde, eller i det minste ha mer jevnlig tilgang til, sine egne mobiltelefoner. Dette inkluderer internetttilgang for å kunne gjennomføre gratis telefonsamtaler:

«The CPT wishes to recall that the persons concerned are neither convicted nor suspected of a criminal offence. Bearing this in mind, the CPT considers that, preferably, they should be permitted to keep, or at least have regular access to,

⁷⁵ Se høringsnotatet s. 20 der departementet peker på at «kommunikasjon med familie, venner og omverdenen bidra positivt til utlendingenes velferd og psykiske helse, særlig under lengevarende opphold.», men det står ikke noe om slike forhold kan gjøre praksisen uforholdsmessig i det enkelte tilfellet.

⁷⁶ Se imidlertid nedenfor om beskrivelsen av når en utlending kan få tilgang til egen telefon.

⁷⁷ Vi viser til gjennomgangen i punkt 2.1.1. særlig s 17-18 sml. departementets redegjørelse øverst på s. 20 der det vises til at rutinen kan praktiseres såfremt den er nødvendig og forholdsmessig, samt øverste avsnitt i pkt. 2.1.4.2.

⁷⁸ Særlig pkt. 2.3 og 2.4.

⁷⁹ Slik også departementet nevner i høringsnotatet s. 20.

their own mobile phones, as is increasingly the practice in various other European countries. In light of the above, the CPT encourages the Norwegian authorities to develop policies and procedures which will allow detained foreign nationals held in detention immigration centres to keep, or at least have more regular access to, their own mobile phones, including access to the internet for telephone calls free-of-charge.»⁸⁰

I høringsnotatet viser departementet til praksis fra Sverige og Danmark.⁸¹ Slik NIM forstår det, er praksisen i disse landene noe ulik, men likevel slik at den internerte gis anledning til å bruke telefon. I Sverige gis utlendingen tilgang til eget SIM-kort, ved bruk av lånetelefon. Slik NIM forstår det, uten å ha utredet dette grundig, skal også utlendinger i Storbritannia kunne beholde eget SIM-kort så vidt mulig.⁸² I Tyskland synes reglene å variere fra delstat til delstat, men alle har en betalingstelefon som internerte kan benytte seg av. I enkelte delstater synes den internerte å ha rett til å bruke egen telefon.⁸³

Etter NIMs oppfatning bør regelverket i større grad reflektere at det må gjøres individuelle vurderinger. Dette utdypes i det videre.

Hensynene som nevnes som begrunnelse for å frata mobiltelefoner kan gjøre seg gjeldende med ulik styrke for ulike personer og situasjoner. Det kan for eksempel problematiseres i hvilken grad personvern hensyn gjør seg gjeldende dersom en person bruker telefonen inne på rommet sitt på nattestid.

Det er positivt at det i forskriften § 2-9 heter at «utlendingen skal gis tilstrekkelig mulighet til å kommunisere med omverdenen på andre måter.» Hva som ligger i «tilstrekkelig mulighet» er likevel uklart. Ifølge departementet kan det «for eksempel være i form av økt ringetid eller utlån av en enklere telefon uten kamera eller internettilgang til personlig bruk under oppholdet (...)».⁸⁴ Departementet viser til at utlendingen kan bruke internatets telefoner i 105 minutter i uka og at de tilbys tilgang til internett.⁸⁵ Samtidig skriver det at økt ringetid eller utlån av en enklere telefon uten kamera eller internettilgang kan være måter å ivareta at utlendingen gis

⁸⁰ CPTs rapport «Report to the Norwegian government on the CPT visit to Norway carried out from 21 to 31 may 2024», ref. CPT (2024) 49, fra 03.12.24, s. 23-24. Tilgjengelig [her](#).

⁸¹ Se høringsnotatets pkt. 2.1.3.

⁸² [Mobile phones, internet enabled devices and cameras \(accessible version\) - GOV.UK](#).

⁸³ [Microsoft Word - Design Doc - Immigration Detention in Germany - 2020.docx](#). Vi nevner for sammenhengens skyld at et forslag om å stramme inn reglene for tilgang til egen telefon i Australia, møtte kraftig kritikk bl.a. fra den australske nasjonale menneskerettighetsinstitusjonen <https://humanrights.gov.au/about/news/explainer-commission-does-not-support-migration-amendment-bill>. Kritikken var bl.a. begrunnet i at fratakelse av gjenstander ikke baserte seg på en individuell vurdering og ifølge dem ikke inneholdt tilstrekkelige garantier mot misbruk.

⁸⁴ Se høringsnotatet s. 45.

⁸⁵ Se høringsnotatet s. 17 og 21.

tilstrekkelig mulighet til å kommunisere med omverdenen. Departementet har også vist til kostnader for innkjøp av telefoner i punktet om økonomiske og administrative konsekvenser.⁸⁶

NIM forstår det slik at dersom en utlending fratas telefonen sin, skal vedkommende gis tilgang til en dum-telefon. Dette mener vi bør fremkomme tydeligere av regelverket som en rettighet. Se til illustrasjon forskrift om rettigheter og tvang i rusinstitusjon § 7 fjerde ledd, nest siste setning der det heter «Vedkommende skal da gis adgang til å benytte annen telefon/PC». En slik praksis vil også innebære at utlendingene som fratas en smarttelefon, vil ha samme mulighet til å kommunisere med omverdenen som en som har en dum-telefon. Vi viser til at departementet skriver at mobiler uten kamera eller internetttilgang normalt vil kunne beholdes.⁸⁷

I høringsnotatet heter det videre at: «Ved behov gis utlendingene tilgang til gjenstandene, eksempelvis for å hente ut kontaktinformasjon mv. fra mobiltelefonen».⁸⁸ Det er uklart om det legges opp til andre behov som kan begrunne tilgang til egen telefon. For mange er telefonen mer enn å ringe, men også en mulighet til å høre på musikk, se på bilder av familiemedlemmer, lese aviser mv., og NIM mener derfor at tiltaket også må ses i lys av den enkeltes tilgang til andre elektroniske kommunikasjonsmidler, slik som PC eller nettbrett.

NIM mener departementet bør redegjøre for hvilken samlet adgang den enkelte internerte normalt skal ha til elektroniske kommunikasjonsmidler.

Etter NIMs syn bør det legges opp til løsning hvor det treffes vedtak om nærmere innskrenkninger basert på en konkret vurdering.⁸⁹ Det vil kunne sikre en betryggende ivaretagelse av retten til privatliv, se våre merknader over. Til illustrasjon viser NIM til helse- og omsorgstjenesteloven § 12-4 fjerde ledd og forskrift om rettigheter og tvang i rusinstitusjon § 7 fjerde ledd. Der legges det opp til at det skal treffes vedtak basert på vilkår som må vurderes individuelt, og oppstilles krav for beslag, at man skal få benytte annen pc eller mobil, og det oppstilles krav til personell kompetanse og tidsfrister for vedtakets varighet. Også barnevernsloven § 10-9 oppstiller vilkår for vedtak som begrenser elektroniske kommunikasjonsmidler. Disse regelverkene gir anvisning på strengere vilkår for fratakelse av slike kommunikasjonsmidler enn det som foreslås her. NIM viser til at disse regelverkene også ivaretar ro, orden og sikkerhet samt personvern. Er det tale om straffbare forhold, vil politiet for øvrig ha

⁸⁶ Se høringsnotatet s. 67.

⁸⁷ Se høringsnotatet s. 45.

⁸⁸ Se høringsnotatet s. 17.

⁸⁹ Se til sml. de nevnte bestemmelsene i helse- og omsorgstjenesteloven § 12-4 og barnevernloven § 10-9. Se nærmere om vurderingen etter § 10-9 i Prop 113 L (2020-2021) kap. 16.1.4.11 og kap. 25 Merknader til § 10-9, og Prop. 83 L (2024-2025) s. 297 til § 10-12, som viderefører § 10-9.

andre virkemidler etter straffeprosessloven og politiloven for å frata elektroniske kommunikasjonsmidler.

Dersom det ikke legges opp til individuelle vurderinger i form av vedtak, og departementet går videre med en løsning med rutinemessig fratakelse, mener NIM det bør gis mer konkrete regler for når man kan eller ikke kan ha mobil. Det bør legges opp til en sikkerhetsventil som kan forhindre at inngrepet blir uforholdsmessig i det enkelte tilfellet. Den samlede belastningen og den enkelte utlendingens forhold må her tas i betraktning, f.eks. når det gjelder kompensierende tiltak. Det bør også vurderes i hvilken grad det skal ta spesielle hensyn til f.eks. barn, noe NIM savner en omtale av.⁹⁰

4.3 Ny bestemmelse om bevegesfrihet og rutinemessig innlåsing i utl. § 107 fjerde ledd bokstav f

4.3.1 Departementets forslag

Det heter i lovforslaget at den rutinemessige innlåsing kan skje «om natten» og «i kortere tidsrom til fastsatte tider». Ifølge departementet må det på forhånd være fastsatt i generelle instruksjoner eller retningslinjer for internatet.⁹¹ I høringsnotatet gis en beskrivelse av dagens praksis, hvor de internerte låses inn fra kl. 22.00 – 07.15 samt kl. 11.00 – 11.30 og kl. 18.00 – 18.30 på hverdagene, og kl. 20.00 – 10.05 i helgene.⁹² Departementet skriver at innlåsing må være forholdsmessig, og viser til LB-2023-21398. Det alminnelige forholdsmessighetskravet i gjeldende utlendingslov § 107 sjette ledd, nytt syvende ledd, vil sette skranker for hvilke begrensninger som kan fastsettes etter ny bokstav f. Vi viser ellers til departementets begrunnelse for adgang til rutinemessig innlåsing og vurdering av menneskerettslige sider.⁹³

4.3.2 Merknader til forslaget

Rutinemessig innlåsing medfører et brudd på EMK artikkel 8 hvis den ikke er forholdsmessig. NIM viser til gjennomgangen av EMK artikkel 8 i LB-2023-21398. Her fant retten at innlåsing var uforholdsmessig ut fra de konkrete momenter knyttet til lav sikkerhetsrisiko, lang interneringstid, og at utlendingen var i en svært sårbar situasjon.⁹⁴ Lagmannsretten kom likevel med noen generelle bemerkninger om

⁹⁰ Reglene vil gjelde på «særskilt tilrettelagt innkvarteringssted» så langt de passer, jf. lovens § 1, og hensynet til barn bør derfor etter NIMs syn vurderes nærmere.

⁹¹ Se høringsnotatet s. 27.

⁹² Se høringsnotatet s. 22.

⁹³ Se høringsnotatet s. 25-27.

⁹⁴ Dommen illustrerer behovet for individuelle vurderinger også ved generelle kontrolltiltak, for å unngå uforholdsmessige inngrep overfor den enkelte. se de fire siste avsnittene i LB-2023-21398. Se også HR-2024-551-S avsn. 121 flg.

innlåsningspraksisen ved internatet, og fant det er svært tvilsomt om rutinemessig innlåsing i mer enn halvparten av døgnets timer er forholdsmessig ved et utlendingsinternat. NIM ser at innlåsingstiden har blitt noe redusert siden dommen.⁹⁵ Departementet adresserer imidlertid ikke det at det fortsatt er to pauser på dagtid i hverdagen og at personer låses inn i mer enn halve døgnet i helgene. Det er ikke gitt noen beskrivelse av bemanningssituasjonen i helgene, sammenliknet med hverdagene. Det er derfor uklart hvorfor det må være to pauser på hverdagene og hvorfor natteinnlåsing må være lengre i helgene.

CPT har vært kritisk til innlåsningspraksisen ved Trandum, senest i sin siste rapport mot Norge fra 2025.⁹⁶ NIM bemerker at departementets forslag til nytt regelverk ikke tar sikte på endringer i praksisen, og dermed i liten grad er egnet til å imøtekomme kritikken fra CPT.

Innlåsningsrutinene som her foreslås er mer omfattende enn det som gjelder for psykisk syke personer i institusjoner med særlig høyt sikkerhetsnivå og i regionale sikkerhetsavdelinger.⁹⁷ Det oppstilles også strengere innlåsningsrutiner her enn i lavsikkerhetsfengsel.⁹⁸ Såpass stor grad av innlåsing innebærer etter vårt syn at Trandum får et fengselslignende preg, som står i spenningsforhold med formålet med interneringen.⁹⁹

Kritikken fra Sivilombudet og Tilsynsrådet om manglende mulighet til å låse dørene fra innsiden er heller ikke imøtekommet. Departementet sier at hensynet til å beskytte de internerte selv mot krenkelser taler for rutinemessig innlåsing, men sier ikke noe om hvorvidt en mulighet til å låse døra fra innsiden, eventuelt i kombinasjon med kameraovervåkning, ville vært tilstrekkelig for å oppnå formålet. Etter hva vi har forstått, har PU selv sagt at det skal installeres hybellåser på dørene i løpet av 2025.¹⁰⁰ NIM ber departementet vurdere om hybellåser – eventuelt i

⁹⁵ Dommens kap. 4.3. sml. høringsnotatet s. 22, og s. 26 der det heter «Den rutinemessige innlåsingstiden har blitt gradvis redusert over tid, så langt politiet har funnet det mulig og forsvarlig.»

⁹⁶ CPTs rapport «Report to the Norwegian Government on the CPT Visit to Norway Carried Out From 21 To 31 May 2024», ref. CPT (2024) 49, fra 03.12.24, s. 17-18. Tilgjengelig [her](#).

⁹⁷ Se psykisk helsevernloven § 4A-6 a. første ledd. I forarbeidene heter det bl.a. «(...) på regionale sikkerhetsavdelinger og enhet med særlig høyt sikkerhetsnivå er en risiko for at farlige pasienter forlater rommet sitt om natten og skaper uro og skader seg selv, andre pasienter og personalet. Videre ble det vist til at det på disse institusjonene kan være fare for betydelig skade på bygninger, inventar eller andre ting, og at en adgang til nattelåsing kan gi mer ro og økt sikkerhet i disse institusjonene. Departementet fastholder dette, men finner etter en nærmere vurdering av høringsuttalelsene at vilkårene for å ta nattelåsing i bruk, bør strammes inn.», se Prop.91 L (2012–2013) pkt. 7.4.1.

⁹⁸ Se nærmere på kriminalomsorgens hjemmesider [her](#).

⁹⁹ Se særlig høringssvaret pkt. 3.2.

¹⁰⁰ Se Tilsynsrådet for tvangsreturer og utlendingsinternatet, Tilsynsrapport fra Trandum, 17.03.25, tilgjengelig [her](#).

sammenheng med bruk av kameraovervåkning på fellesområdene – kan være en tilstrekkelig løsning for å oppnå hensynene innlåsing er ment å ivareta.

NIM mener at lovutkastet bør endres og begrunnes bedre for å sikre en betryggende oppfyllelse av retten til privatliv. Departementet skriver at det må foretas individuelle vurderinger for å sikre at innlåsing ikke blir uforholdsmessig og at dette skal fremgå av retningslinjene. Dette er et skritt i riktig retning. NIM mener likevel at innholdet i kravet til individuelle vurderinger bør tydeliggjøres ved å angi mer konkret når innlåsing skal avbrytes. NIM kan ikke se at det er gjort noen vurdering av hvordan dette tiltaket vil kunne ramme særlig sårbare personer, som personer med funksjonsnedsettelse. NIM minner også om at regelverket i prinsippet åpner for at barn¹⁰¹ kan settes inn på Trandum. Samtidig tar ikke drøftelsen i høringsnotatet høyde for innlåsing av barn, og vi går ikke nærmere inn på problemstillingen.

4.4 Nye bestemmelser om kameraovervåkning i utl. § 107 åttende og tiende ledd

Det foreslås en hjemmel i utlendingsloven for kameraovervåkning på «utlendingsinternatets områder» for å ivareta ro, orden eller sikkerhet eller for å føre tilsyn med utlendingens liv og helse. I høringsnotatet beskrives det at fellesarealene er kameraovervåket.¹⁰² NIM stiller spørsmål om bestemmelsen er ment å dekke mer enn fellesområdene. Det er i liten grad gitt en beskrivelse av når kameraovervåkingen vil være nødvendig.¹⁰³ NIM mener som nevnt at kameraovervåking av fellesarealene må ses i lys av behovet for de øvrige tiltakene som foreslås, slik som eventuelle innlåsningsrutiner.¹⁰⁴

Nedenfor knytter vi merknader til kameraovervåkning på celle.

Permanent kameraovervåking av personer på celle er et alvorlig inngrep i privatlivet.¹⁰⁵ I vurderingen av om et slikt inngrep er rettmessig, har EMD blant annet vektlagt formålet med overvåkingen, hvorvidt det er snakk om en individuell og begrunnet avgjørelse, om den er tidsbegrenset og hvor ofte avgjørelsen om

¹⁰¹ Reglene vil gjelde på «særskilt tilrettelagt innkvarteringssted» så langt de passer, jf. lovens § 1, og hensynet til barn bør derfor etter NIMs syn vurderes nærmere.

¹⁰² Se høringsnotatet s. 8 og 32.

¹⁰³ Se imidlertid høringsnotatet s. 32 der departementet viser til at det er et generelt sikkerhetstiltak og at målet er å ivareta ro, orden og sikkerhet.

¹⁰⁴ Se f.eks. våre merknader i pkt. 4.3.2.

¹⁰⁵ *Gorlov mfl. v. Russland* avsn. 82 og *Van der Graaf v. Nederland* s. 20.

overvåking skal revurderes.¹⁰⁶ Sakene vi har funnet om kameraovervåkning av personer på celle, gjelder personer i fengsel.

Når det gjelder kameraovervåkning på sikkerhetscelle, skriver departementet at dette er ment som et supplement til fysisk tilsyn, eventuelt substitutt der tilsynsvindu eller kikkhull blokkeres.¹⁰⁷ Det er etter vårt syn viktig at det vurderes hvilke behov den enkelte utlendingen som er isolert kan ha for tilsyn av fysiske personer, herunder besøk av helsetjenesten, og vi vil understreke at kamera-tilsyn ikke bør erstatte fysiske tilsyn. Det er ellers viktig at toalettområdet pikseleres,¹⁰⁸ noe som kan redusere byrden av overvåkingen såfremt den internerte er kjent med dette. Samtidig gis det her en vidtrekkende adgang til å overvåke personen f.eks. mens vedkommende er naken på cellen. Vedkommende vil heller ikke vite hvor mange som ser på, til hvilken tid eller f.eks. om vedkommende er av samme kjønn som den internerte. Som for flere av de andre tiltakene, savner vi en vurdering av hvordan hensynene som kan tale for og mot kameraovervåkning kan slå ut der den internerte er barn eller f.eks. psykisk syk. Vi anbefaler departementet å redegjøre nærmere for dette i proposisjonen.

5. Bruk av maktmidler m.m.

5.1 Bestemmelsen om bruk av maktmidler i utl. § 107 femte ledd

5.1.1 Innledning

I loven gis inngangsvilkår for bruk av makt, herunder å plassere utlendinger i sikret avdeling, i sikkerhetscelle eller hel eller delvis utelukkelse. Det er gitt nærmere føringer i forskriften for bruk av disse maktmidlene.¹⁰⁹

I høringsnotatet er det derimot ikke gitt noen nærmere beskrivelse av politiets alminnelige maktmidler etter forskriftens § 4-1. Det er heller ikke gitt noen beskrivelse av hvorvidt slike maktmidler benyttes i forbindelse med tiltak etter §§ 4-2 til 4-8. NIM mener at departementet bør vurdere å si noe nærmere om den samlede maktbruken i en eventuell proposisjon.

5.1.2 Utelukkelse og bruk av sikret avdeling

Inngangsvilkårene for bruk av utelukkelse og sikret avdeling er langt på vei like. NIM vil i det videre knytte noen kommentarer til de foreslåtte formålsvilkårene i

¹⁰⁶ Se *Gorlov mfl. mot Russland* avs. 96-99. I den saken kom EMD til at lovkravet ikke var oppfylt. Se også *Van der Graaf v. Nederland* s. 20, der EMD fant at inngrepet var i tråd med art. 8 nr. 2.

¹⁰⁷ Se høringsnotatet s. 62.

¹⁰⁸ Se høringsnotatet s. 61.

¹⁰⁹ Se forskriftens §§ 4-1, og 4-2 flg.

forskriftens §§ 4-2 a.-f. og 4-4 a.-e. Bestemmelsene er langt på vei likelydende med dagens utlendingsinternatforskrift § 10.¹¹⁰

Etter alternativ a. kreves det at utlendingen «kan innebære en fare for sin egen eller andres sikkerhet». Det er imidlertid ikke gjort noen vurdering av hvordan utelukkelse eller plassering i sikret avdeling vil kunne hindre skade på den internerte selv. Vi mener det bør gis nærmere føringer for denne vurderingen.¹¹¹

I nåværende utlendingsinternatforskrift § 10 bokstav b heter det «fare for rømming fra internatet», mens det i utkastet til §§ 4-2 og 4-4 bokstav b heter «fare for rømming». Vi antar at det ikke er ment å være noen realitetsforskjell. I så fall anmoder vi departementet om å vurdere å bruke den tidligere formuleringen.

Det er heller ikke gitt noen beskrivelse av hvordan bokstav e¹¹² skiller seg fra a, eller hvilken negativ påvirkning av miljøet som er tilstrekkelig etter bokstav f. Etter NIMs syn burde disse reglene vært nærmere presisert, særlig siden inngangsvilkåret er «ro, orden eller sikkerhet», noe alle alternativene – i alle fall på et generelt nivå – vil kunne oppfylle.

5.1.3 Plassering på sikkerhetscelle

Departementet foreslår å innsnevre adgangen til å bruke sikkerhetscelle, noe NIM er positiv til.¹¹³ Adgangen til å plassere noen i sikkerhetscelle er altså mye mer begrenset enn det loven gir uttrykk for. Ettersom både «ro og orden» da ikke er inngangsvilkår for å plassere vedkommende på sikkerhetscelle, mener NIM at det bør vurderes om de skjerpede kravene skal fremgå av loven for på tydeligst mulig måte å signalisere rammene for bruk av sikkerhetscelle. En slik tilnærming vil også samsvare med reguleringen andre steder i lovverket.¹¹⁴

Departementet skriver at de skjerpede kravene til bruk av sikkerhetscelle er begrunnet i tiltakets inngripende og potensielt skadelige karakter.¹¹⁵ NIM er enig i at slike tiltak kan være belastende og skadelige. Vi etterlyser en nærmere gjennomgang av hvordan tvangsmiddelet vil være nødvendig for å hindre skade på den innsatte selv og på den måten oppnå formålet med plasseringen på

¹¹⁰ Se FOR-2009-12-23-1890 § 10.

¹¹¹ Se i denne sammenheng NIMs høringsinnspill til endringer i straffegjennomføringsloven publikasjonsnr. NIM-H-2023-022, tilgjengelig [her](#), s. 13 flg.

¹¹² Bokstav e lyder «utlendingen etter skriftlig erklæring selv ønsker det av sikkerhetsmessige grunner som anses fyllestgjørende».

¹¹³ Etter forskriften § 4-6 kan plassering i sikkerhetscelle kun skje «dersom utlendingen anses å utgjøre en alvorlig fare for egen eller andres sikkerhet». Det er egne regler for barn, som omtales nærmere i pkt. 5.3 nedenfor, se særlig pkt. 5.3.3.

¹¹⁴ Vi viser til de foreslåtte reglene om endringer i straffegjennomføringsloven, se f.eks. strgfjl. § 38 c.

¹¹⁵ Se høringsnotatet s. 56.

sikkerhetscellen. Det gjelder særlig overfor spesielt sårbare personer. Selvskading har som kjent ofte sammenheng med psykiske lidelser.

Etter dagens fri rettshjelpslov § 11 punkt 10 gis fritt rettsråd for innsatte som er eller har vært plassert i sikkerhetscelle eller sikkerhetsseng etter straffegjennomføringsloven § 38, og som vurderer å klage eller som klager på vedtaket. En slik rettsikkerhetsgaranti vil kunne bidra til å sørge for at tiltaket ikke benyttes i større grad enn nødvendig, og bør etter vårt syn vurderes også her.

NIM mener videre at det bør gis regler i utlendingsinternatforskriften om utformingen av sikkerhetscellene.¹¹⁶

5.2 Endring av bestemmelsen om involvering av helsepersonell i utl. § 107 femte ledd

NIM støtter endringen av bestemmelsen om involvering av helsepersonell i lovens femte ledd.

NIM vil bemerke at involvering av ansvarlig helsetjeneste, herunder en varslingsplikt, må vurderes i lys av retten til helse og beskyttelse av den enkelte. Departementet har bedt om innspill på om varslingsplikten bør reguleres nærmere i forskrift. NIM antar at det kan være fornuftig. I forskriften kan f.eks. si noe om hvordan varslingsplikten skal skje og hvilken plikt politiet skal ha for å følge opp varslingen.¹¹⁷

Vi kommenterer myndighetenes plikt til å treffe avhjelpende tiltak samt reglene om tilsyn nærmere nedenfor. Slik vi leser forskriften, vil disse bestemmelsene utfylle hverandre.

5.3 Nye bestemmelser om enkelte restriksjoner overfor barn i utl. § 107 femte ledd

5.3.1 Innledning

Departementet foreslår at det i § 107 femte ledd lovfestes en høyere terskel for bruk av tiltak etter femte ledd bokstav b og c overfor barn generelt, og en enda høyere terskel for bruk av sikkerhetscelle.

¹¹⁶ For momenter som kan inngå i en slik vurdering, se til inspirasjon NIMs høringsuttalelse til forslag til endringer i straffegjennomføringsloven og helse- og omsorgstjenesteloven, s. 35, der NIM foreslår «at det fremgår av lovforslaget en plikt for departementet til å gi regler i forskrift om utformingen av sikkerhetscelle, herunder størrelse, cellebelysning, luftkvalitet, levering av mat og drikke, bekledning samt øvrige fasiliteter. Videre bør det gis bestemmelser i forskrift om muligheten for kontakt med andre mennesker under oppholdet. Det kan også vurderes om det bør stilles spesielle krav til utformingen av sikkerhetsceller beregnet for barn.»

¹¹⁷ Se de europeiske fengselsreglene 53A, særlig bokstav f, i og h. Se pkt. 10.3 b om anvendelsesområdet.

NIM viser til redegjørelsen over om de menneskerettslige rammene for bruk av makt mot barn.¹¹⁸ I utgangspunktet er NIM positiv til at det kodifiseres at det er en høyere terskel for bruk av maktmidler mot barn, men vi reiser spørsmål ved behovet for enkelte av hjemlene som her foreslås innført. Vi utdyper det nærmere under.

5.3.2 Utelukkelse av barn og plassering av barn på sikret avdeling

Barn kan utelukkes fra fellesskapet når vilkårene i lovens § 107, og forskriften §§ 4-2 og 4-3 er oppfylt. De kan plasseres på sikret avdeling hvis vilkårene i lovens § 107 og forskriftens §§ 4-4 og 4-5 er oppfylt. NIM kommenterer disse samlet under, da flere av formålsvilkårene nevnt i forskriftens bestemmelser er like. NIM viser til våre merknader over i punkt 5.1.2 om at det ikke er gitt noen særlige føringer for hva som ligger i formålsvilkårene i §§ 4-2 og 4-4, og at vi mener det bør redegjøres nærmere for disse.

Når det gjelder utelukkelse, viser NIM til at det i høringsnotatet er beskrevet ulik belastning og restriksjoner som kan gjelde for personer i særlig sikret avdeling etter § 107 b.¹¹⁹ Departementet beskriver at et forsterket rom ligner i stor grad på et ordinært beboelsesrom, men med enkelte spesialtilpasninger av sikkerhetshensyn.¹²⁰

Dersom departementet går videre med en hjemmel for utelukkelse av barn, mener NIM det bør vurderes om forskriften bør begrense adgangen til utelukkelse av barn til formålene som nevnt i bokstav a.¹²¹ Vi viser til redegjørelsen overfor om rammene for maktbruk og isolasjon av barn. Vi nevner for ordens skyld at der tingsskade også kan lede til skade på person (f.eks. ved ildspåsettelse eller liknende) vil hensynet til å unngå at personer skades kunne gjøre seg gjeldende. Som departementet selv beskriver er hel utelukkelse tiltak som er «svært inngripende overfor barn og unge» og «med risiko for at vedkommende påføres alvorlige fysiske og psykiske plager eller skader».¹²²

Det er positivt at forskriften presiserer at det skal fremgå av vedtaket at barnets beste er et grunnleggende hensyn og hvordan dette hensynet er avveid mot andre hensyn, jf. § 4-7. På særlig sikret avdeling er det imidlertid også her uklart for NIM hvordan departementet vurderer at det vil kunne hindre skade på den internerte

¹¹⁸ Se høringsuttalelsens pkt.2.5.

¹¹⁹ Se høringsnotatet s. 54, der det heter: «Graden av restriksjoner og belastning vil bero på hvilket tiltaksnivå politiet vurderer som nødvendig og forholdsmessig i det enkelte tilfellet». Tiltaket kan kombineres med vedtak om utelukkelse, jf. samme sted.

¹²⁰ Se høringsnotatet s. 54.

¹²¹ Vi viser til høring om endringer i straffegjennomføringsloven § 37, der dep. på s. 55 i høringsnotatet skriver om utelukkelse pga. påvirkning av fengselsmiljøet på en særlig negativ måte at «skulle en innsatt under 18 år opptre på en slik måte, må utfordringen dermed håndteres på annen måte enn gjennom utelukkelse».

¹²² Se høringsnotatet s. 29.

selv. Denne vurderingen bør fremgå i en proposisjon, hvor det også drøftes når en slik plassering typisk vil være til et barns beste.

Det foreslås også krav om maksgrenser for utelukkelse av barn.¹²³ Departementet beskriver at delvis utelukkelse kan innebære at utlendingen «fratas adgangen til å oppholde seg i oppholdsrommet på formiddagen, men gis adgang til å delta i enkelte deler av fellesskapet på ettermiddagen».¹²⁴ Det er uklart om delvis utelukkelse også kan innebære andre typer begrensninger, og om dette i utgangspunktet vurderes likt for barn og voksne.

Delvis utelukkelse er ikke like inngripende som hel. Likevel er et grunnvilkår at også slike tiltak ikke går lenger enn nødvendig, og det må gjøres gode barnevurderinger. NIM mener departementet bør vurdere om meldeplikten til politiadvokat også for bruk av delvis utelukkelse av barn også skal gjelde straks etter vedtaket, slik som etter § 4-5 (plassering i sikret avdeling), ikke først etter en uke.

5.3.3 Plassering av barn på sikkerhetscelle

Som nevnt er NIM i utgangspunktet positiv til at det kodifiseres at det er en høyere terskel for bruk av maktmidler mot barn. NIM stiller spørsmål om deler av begrunnelsen for å innføre en hjemmel for bruk av sikkerhetscelle mot barn og om det i det hele tatt er nødvendig med en slik adgang.

Departementet skriver at det under noe tvil har kommet til at et forbud mot bruk av sikkerhetscelle ikke er hensiktsmessig.¹²⁵ I sin begrunnelse viser departementet til vurderinger gjort i 2007 og 2017, altså før åpning av Haraldvangen.¹²⁶ Som departementet skriver, interneres mindreårige i dag på familieenheten på Haraldvangen, som verken har en sikkerhetsavdeling med forsterkede rom eller sikkerhetsceller.¹²⁷ De fleste barn og barnefamilier har svært kort oppholdstid, blant annet på grunn av lovens krav og høy barnefaglig kompetanse.¹²⁸ Når departementet nå åpner for en adgang til å plassere barn i sikkerhetscelle, reiser NIM spørsmål ved om de barna som i dag plasseres på Haraldvangen i så fall skal flyttes til sikkerhetscelle på Trandum eller om planen er å bygge slike på Haraldvangen eller eventuelle andre steder, hvis det blir økt kapasitetsbehov. Vi savner en nærmere redegjørelse for når det kan tenkes å være til barnets beste å bli plassert på sikkerhetscelle. Det å ikke gå videre med en adgang til å bruke

¹²³ Se høringsnotatet s. 53.

¹²⁴ Se høringsnotatet s. 52.

¹²⁵ Se høringsnotatet s. 29.

¹²⁶ Se også Prop. 126 L (2016-2017) s. 10.

¹²⁷ Se høringsnotatet s. 29.

¹²⁸ Se høringsnotatet s. 10.

sikkerhetscelle overfor barn, vil være i tråd med barnekomiteens anbefaling om å unngå isolasjon av barn.¹²⁹

Dersom departementet likevel går videre med en adgang til å benytte sikkerhetscelle overfor barn, vil NIM bemerke at adgangen til bruk av isolasjon av barn må drøftes nærmere.¹³⁰

NIM vil i det videre komme med noen kommentarer til departementets forslag. Vi bemerker at ordlyden av «ro, orden eller sikkerhet» etterlater et ganske stort rom for skjønn. Samtidig må de høye tersklene i §§ 4-6 og 4-7 og forskriften være oppfylt, slik NIM forstår forslaget. Vi viser til at departementet skriver at «[n]år det gjelder sikkerhetscelle, må forslaget også sees i sammenheng med forslaget til ny forskrift § 4-6 første ledd, som vesentlig vil redusere antallet situasjoner som kan begrunne bruk av sikkerhetscelle overfor personer på internatet, også barn».¹³¹ At adgangen til å benytte seg av sikkerhetscelle innskrenkes, er etter NIMs syn positivt. Såpass viktige spørsmål som vilkårene for sikkerhetscelle bør etter vårt syn i hovedsak være regulert i lov, eventuelt med mulighet for presiseringer i forskrift.

Etter forskriften er det et vilkår at utlendingen «utgjør en alvorlig fare for egen eller andres sikkerhet». At trusselen er «alvorlig» sier ikke nødvendigvis noe om nærheten i tid. Etter Barnekomiteens uttalelser bør trusselen være «*imminent*».

Departementet kan vurdere å presisere i forskriftens § 4-6 at faren må være umiddelbar eller nært forestående.

I forarbeidene fra 2017 som departementet viser til, er det vist til politiloven § 6. Denne bestemmelsen ble endret i 2024. Det heter nå i siste ledd følgende: «Når tjenestehandlingen berører eller skjer overfor eller i nærvær av barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn». NIM merker seg at det står i forskriftsutkastet at det skal fremgå av vedtaket at det har blitt vurdert, men departementet kunne etter NIMs syn ha skrevet mer om *når* det kan være til barnets beste å bli plassert i sikkerhetscelle. Barns rett til å uttale seg før det besluttes at det skal utøves tvang, bør også redegjøres nærmere for.¹³² NIM etterlyser videre en nærmere gjennomgang av hvordan tvangsmiddelet skal kunne hindre skade på utlendingen selv, både for voksne og for barn.

Vi viser ellers til at andre tiltak skal være prøvd eller vurdert som åpenbart utilstrekkelige, jf. femte ledd første setning. For å sikre notoritet på dette punktet, kan departementet vurdere å forskriftsfeste at det i vedtaket skal beskrives konkret

¹²⁹ Se redegjørelsen i pkt. 2.5. over.

¹³⁰ Vi nevner for sammenhengens skyld at i barnevernloven § 10-5 er isolasjon av barn i ytterst få tilfeller lov.

¹³¹ Se høringsnotatet s. 30.

¹³² Se fvl. § 16.

hvilke mindre inngripende tiltak som har vært forsøkt før det ble anvendt sikkerhetscelle, samt vurderingen av hva som er til barnets beste. NIM mener dette vil redusere risikoen for at sikkerhetscelle brukes oftere enn tiltenkt. Bruk av sikkerhetscelle overfor barn skal også etter dagens praksis i all hovedsak unngås, og denne praksisen skal videreføres.¹³³

Som nevnt innledningsvis i punkt 5.1 mener NIM også at det bør redegjøres nærmere for hvilke kombinasjoner av maktmidler som er tillatt og vurdere forholdsmessigheten av slike kombinasjoner når personen i tillegg sitter isolert.

NIM viser også til merknadene i punkt 5.1.3 om utforming av sikkerhetscelle. Det bør vurderes om det skal stilles spesielle krav til utformingen av sikkerhetsceller for barn. Vi viser også til betraktningene våre om fri rettshjelp samme sted.

Departementet er i tvil om hvor ofte det bør kreves nytt vedtak om opphold på sikkerhetscelle, og ber om innspill på om fristen bør være seks, åtte eller tolv timer. Det vises til at det er anbefalt seks timer i straffegjennomføringsloven, men at det ikke er tatt endelig stilling til hvordan det vil følges opp.¹³⁴ Når departementet under tvil har kommet til at det skal videreføres en adgang til å bruke sikkerhetscelle for barn, mener NIM at den adgangen bør begrenses så langt som mulig, slik at nytt vedtak bør fattes minst hver sjette time. NIM minner om at tiltaket uansett skal opphøre så fort som mulig, og at fortløpende vurderinger må foretas og dokumenteres oftere enn dette.¹³⁵

5.3.4 Rettssikkerhetsgarantier ved bruk av utelukkelse, sikret avdeling eller sikkerhetscelle – om avhjelpende tiltak og tilsyn

NIM merker seg at politiet skal tilby personer som er utelukket eller i sikkerhetscelle aktiviteter/tiltak som kan forebygge eller avhjelpe skadelige følger.¹³⁶ Det fremgår av merknadene til forskriften at i vurderingen av hvilke tiltak som kan forebygge eller avhjelpe skadelige følger av restriksjonen vil den enkeltes utlendings forhold ha betydning, slik som alder, helsetilstand og individuelle forhold mv. samt hva som er praktisk mulig og forsvarlig.¹³⁷ NIM er enig i at det må gjøres konkrete vurderinger i det enkelte tilfellet.¹³⁸ Samtidig bør departementet vurdere om enkelte av føringene som gis i merknadene til forskriften, bør fremgå av selve forskriften, slik at den lister

¹³³ Se høringsnotatet s. 29-30.

¹³⁴ Se høringsnotatet s. 57.

¹³⁵ CPT har uttalt at bruk av isolasjon av innsatte som utgjør en fare for seg selv eller andre bør benyttes «for the shortest possible time (usually minutes rather than hours)», og at nødvendigheten av tiltaket skal vurderes «frequently», se f. eks. CPTs rapport etter besøk til Kroatia i 2017, CPT/Inf(2018)44, avsn. 60.

¹³⁶ Se forskriften § 2-12, se høringsnotatets s. 46.

¹³⁷ Se høringsnotatet s. 46.

¹³⁸ En slik tilnærming synes også å være i tråd med forutsetningen i Mandela-reglene, se særlig regel 44 og 45.

opp mulige tiltak som kan forebygge og avhjelpe skadelige følger av isolasjon. Vi viser til at slike presiseringer finnes for liknende forskriftsreguleringer, særlig overfor barn.¹³⁹

Når det gjelder rekkevidden av plikten til å tilby avhjelpende tiltak, vil NIM bemerke følgende: I høringsnotatet er det beskrevet ulik belastning og restriksjoner som kan gjelde for personer i særlig sikret avdeling etter § 107 b.¹⁴⁰ NIM forstår departementet slik at de som er utelukket på trinn 2 i særlig sikret avdeling, også er gitt vedtak om at de er helt utelukket etter bokstav c, slik at § 2-12 gjelder.¹⁴¹ Det er uklart om departementet har vurdert om også personer på trinn 1 kan ha behov for avhjelpende tiltak, som gjelder der forskriften § 2-12 kommer til anvendelse. Vi antar at der en person utelukkes fra fellesskapet, kan det være fornuftig at det vurderes om det er behov for avhjelpende tiltak.¹⁴² Formålet bak bestemmelsen om avhjelpende tiltak kan nok også gjøre seg gjeldende for personer i særlig sikret avdeling, særlig overfor barn.

Det foreslås egne tilsynsregler for personer underlagt tiltak som innebærer isolasjon i forskriftens § 5-2. Tilsynsreglene er ment som minimumsstandarder.¹⁴³ I begrunnelsen for forslaget ser departementet til minimumsstandarder i fengsel, bl.a. Mandelareglene nr. 46 og CPT. NIM vil supplere med å nevne at de europeiske fengselsreglene synes å bygge på en ganske klar forutsetning om at den innsattes situasjon skal følges ganske tett daglig på høyt ledernivå i fengselet.¹⁴⁴ NIM mener at det i proposisjonen bør gis føringer for noe liknende også her. NIM er ellers positiv til at departementet foreslår at barn til enhver tid skal kunne kontakte ansatte og få umiddelbar respons.¹⁴⁵

NIM viser til at departementet i kriminalomsorgen har foreslått at innsatte som avstår fra fellesskap etter eget ønske skal ha tilsyn flere ganger daglig, og på en måte som sikrer at den innsattes grunnleggende trygghetsbehov blir oppfylt.¹⁴⁶ NIM

¹³⁹ Se f.eks. straffegjennomføringsforskriften § 3-35 tredje ledd om barn.

¹⁴⁰ Høringsnotatet s. 54. Se også høringsnotatet s. 10 hvor det heter: «Tall fra PU viser at totalt 81 personer ble overført til sikkerhetsavdelingen (dvs. plassert i forsterket celle med ulik grad av utelukkelse fra fellesskapet, eller plassert på sikkerhetscelle) i 2024».

¹⁴¹ Høringsnotatet s. 54 der det heter «Ved plassering i «særlig sikret avdeling» vil graden av utelukkelse normalt ligge på ett av to trinn, avhengig av i hvilken grad tiltaket kombineres med vedtak om utelukkelse fra fellesskapet.» En slik forståelse synes også lagt til grunn i Instruks for politiets utlendingsinternat, se pkt. 18.2.2 kulepunkt 2. Tilgjengelig [her](#).

¹⁴² Etter instruksjonen synes for øvrige personer som er utelukket på trinn 1 kun å ha fellesskap med de som evt. er på sikret avdeling, se kulepunkt 1.

¹⁴³ Se høringsnotatet s. 60. Se også utkastet til § 5-2 på s. 77.

¹⁴⁴ Se bl.a. European Prison Rules 53A bokstav h og i.

¹⁴⁵ Jf. bestemmelsens tredje ledd. Se også høringsnotatet s. 60.

¹⁴⁶ Se forslag til endringer i straffegjennomføringsloven og helse- og omsorgstjenesteloven (fellesskap, utelukkelse og tvangsmidler i fengsel), s. 146. Se forslag til § 37 d.

ber departementet vurdere om en tilsvarende regulering også bør inntas her. Vi antar at begrunnelsen departementet viser til for å ha spesifikke regler om tilsyn også vil kunne gjelde for internerte utlendinger som avstår fra fellesskapet av eget ønske.¹⁴⁷

Vi merker oss ellers at det er gjort endring i de generelle reglene for tilsyn av personer som ikke er underlagt tvangstiltak som sikkerhetscelle mv., i forskriftens § 5-1, og at departementet legger opp til at det kan reguleres nærmere i lokale instruksjoner og interne retningslinjer.¹⁴⁸ Det fremgår av utkastet til § 5-1 at politiet skal føre tilsyn med utledningens helsetilstand. Av dagens bestemmelse fremgår imidlertid krav om hvor ofte det minimum skal føres tilsyn med syke eller påvirkede personer¹⁴⁹, noe NIM antar at vil kunne bidra til at det gis behandling som minimerer risikoen for krenkelser. Det at kravene fremgår av forskriften, vil også kunne gjøre dem mer tilgjengelige for de berørte.

5.4 Bestemmelsen om kroppsvisitasjon i utl. § 107 fjerde ledd

For å sikre at regler og rutiner for kroppsvisitasjon ivaretar menneskerettighetene, skal ikke kroppsvisitasjon kunne foretas på rent rutinemessig grunnlag.¹⁵⁰

Departementet legger opp til at undersøkelse av internerte utlendinger kan utføres ved bruk av teknisk utstyr, hund, manuell ytre visitasjon eller ved kroppsvisitasjon, Teknisk utstyr vil kunne være metalldetektor, kroppsskanner eller røntgenmaskin.¹⁵¹

I bestemmelsen presiseres minste inngreps prinsipp for undersøkelse og kroppsvisitasjon, samt fremgangsmåte ved kroppsvisitasjon og skranker for den.¹⁵²

NIM legger til grunn at bruk av kroppsskanner vil kunne lette byrden ved undersøkelser og vil foreslå at dette kommer på plass. Dette vil også være i tråd med minste inngreps prinsipp.¹⁵³

¹⁴⁷ Se høringsnotatet s. 60 der det heter «personer som er isolert vil også kunne undervurdere eller underkommunisere egen tilstand og eventuelle negative konsekvenser, med den følge at de ikke selv ber om hjelp».

¹⁴⁸ Se høringsnotatet s. 59.

¹⁴⁹ Utlendingsinternatforskriften § 15.

¹⁵⁰ Se forskriftens § 3-4 og høringsnotatet s. 50. På s. 50 heter det «rent» rutinemessig grunnlag. Det er ikke presisert om dette er ment som noe annet, og vi legger derfor forskriftens ordlyd til grunn.

¹⁵¹ Høringsnotatet s. 50.

¹⁵² Kroppsvisitasjon skal utføres av en person av samme kjønn, på et avskjermet område, og det er ikke adgang til undersøkelse av kroppens hulrom. Barn kan kun undersøkes på en særlig skånsom måte, og kun kroppsvisiteres dersom det er strengt nødvendig.

¹⁵³ Selv om det ikke er rettslig bindende, nevner vi for sammenhengens skyld også at CPT har anbefalt at norske myndigheter skaffer en kroppsskanner, se mer om disse anbefalingene ovenfor i pkt. 2.7.

5.5 Ny bestemmelse om kollektiv utelukkelse i utl. § 107 sjette ledd

5.5.1 Innledning

I utlendingsloven § 107 nytt sjette ledd innføres en adgang for politiet til å beslutte utelukkelse av alle eller en gruppe internerte fra fellesskapet (kollektiv utelukkelse). Som departementet er inne på kan kollektiv utelukkelse innebære isolasjon og inngrep i bl.a. retten til privatliv. Endringen begrunnes i erfaringer fra PU i 2017 med en hendelse med opptøyer der politiet manglet hjemmel til å iverksette forebyggende tiltak, som resulterte i store materielle ødeleggelser.¹⁵⁴

5.5.2 Når kollektiv utelukkelse kan besluttes

Departementet har i kriminalomsorgen lagt til grunn at utelukkelse fra fellesskapet er enkeltvedtak som skal nedtegnes skriftlig og begrunnes.¹⁵⁵ Det har vært fremmet kritikk mot bruk av kollektiv utelukkelse i kriminalomsorgen fordi for mange innsatte ble utelukket på slikt grunnlag, og at det manglet formelle vedtak i tilfeller hvor innsatte faktisk ble isolert grunnet bygnings- og bemanningsmessige årsaker.¹⁵⁶ NIM mener som departementet at dersom muligheten for kollektiv utelukkelse under fengselsopphold uten enkeltvedtak fjernes i straffegjennomføringsloven, er det naturlig at det heller ikke *innføres* ved utlendingsinternatet.¹⁵⁷

Samtidig mener vi at det ikke bør være avgjørende om en slik adgang fjernes i kriminalomsorgen. Som nevnt, er det forskjeller på det å sitte i fengsel og det å sitte på et utlendingsinternat. For å sikre at tiltaket ikke går lenger enn nødvendig og at det gjøres reelle individuelle vurderinger, herunder av den enkeltes sårbarhet, mener NIM at utelukkelse fra fellesskapet uansett bør anses som enkeltvedtak som skal nedtegnes skriftlig og begrunnes.

NIM kommenterer i det videre de to alternativene som oppstilles i loven.

Når det gjelder lovens § 107 nytt sjette ledd bokstav a, viser departementet til at det kun vil være adgang til å bruke dette når politiet ikke på annen måte kan avverge eller få kontroll på alvorlige opprør, opptøyer, vold eller skadeverk som det er sannsynlig at vil skje.¹⁵⁸ Det er også sagt at faren må være nærliggende og alvorlig.¹⁵⁹ Samtidig er ikke politiets øvrige virkemidler omtalt. Det nevnes at den nåværende bestemmelsen gir hjemmel for å beslutte utelukkelse i form av enkeltvedtak, men

¹⁵⁴ Høringsnotatet s. 30.

¹⁵⁵ Se forslag til endringer i straffegjennomføringsloven og helse- og omsorgstjenesteloven (fellesskap, utelukkelse og tvangsmidler i fengsel) s. 63-64.

¹⁵⁶ *Ibid.* s.54.

¹⁵⁷ Se høringsnotatet s. 31-32.

¹⁵⁸ Se høringsnotatet s. 31.

¹⁵⁹ *Ibid.*

ikke som et samlet tiltak overfor flere.¹⁶⁰ Det er imidlertid ikke drøftet hvorvidt situasjonen i 2017 ville kunne vært håndtert med en adgang til å treffe vedtak overfor flere av de internerte som det var sannsynlig at ville gjøre skadeverk, og om det ville vært tilstrekkelig for å avverge eller redusere faren.

Når det gjelder alternativet i bokstav b gis det noen presiseringer om når det foreligger bygnings- og bemanningsmessige forhold som gjør utelukkelse strengt nødvendig. Blant eksemplene som nevnes er plutselige og uforutsette hendelser, for eksempel brann, vannlekkasjer eller bygningsmessige skader som gjør det uforsvarlig å oppholde seg i fellesområdene.¹⁶¹ NIM har forståelse for at slike akuttsituasjoner kan oppstå, men viser til merknadene nedenfor om hvor lenge slike hendelser skal kunne begrunne utelukkelse, som i realiteten vil være isolasjon. Departementet skriver også at forhold som skyldes mer varige ressursutfordringer ikke kan begrunne kollektiv utelukkelse. Etter vårt syn er denne rammen ganske uklar. NIM mener at ressursutfordringer som ikke skyldes ekstraordinære situasjoner ikke kan begrunne utelukkelse.

Det legges opp til at kollektiv utelukkelse i ytterste konsekvens kan vare i seks døgn.¹⁶² NIM kan ikke se at departementet har begrunnet at behov for å løse en akuttsituasjon kan være til stede så lenge som dette. For å redusere risikoen for at slik utelukkelse varer uforholdsmessig lenge, bør det ikke åpnes for kollektiv utelukkelse i flere dager. Kollektiv utelukkelse vil kunne innebære isolasjon, og EMD har som nevnt i punkt 2.1. uttalt at den internertes sårbarheter som kjønn, alder og helsetilstand kan ha betydning i en vurdering etter artikkel 3. Slik NIM ser det er det også en risiko for hjemmelen som gir adgang til kollektiv utelukkelse, ikke vil ta tilstrekkelig høyde for sårbarheter hos den enkelte. Vi viser ellers til våre merknader om reglene for generell innlåsing i punkt 4.3. Dersom departementet går videre med en slik hjemmel, vil NIM bemerke at den samlede belastningen av innlåsing den enkelte utsettes for, må tas i betraktning.

5.5.3 Kollektiv utelukkelse av barn

NIM legger til grunn at bestemmelsen om kollektiv utelukkelse ikke er ment å gjelde barn, på bakgrunn av forskriftens oppbygning ellers, og at barn ikke er nevnt.¹⁶³ NIM viser også til at den foreslåtte bestemmelsen i straffegjennomføringsloven ikke var

¹⁶⁰ Se høringsnotatet s. 30.

¹⁶¹ Se høringsnotatet s. 31.

¹⁶² Se forskriften § 4-8 andre ledd.

¹⁶³ Vi viser her til at §§ 4-5 og 4-7 har egne regler om tiltak mot barn.

foreslått å gjelde barn.¹⁶⁴ I den høringen ble det også stilt spørsmål om behovet for en sikkerhetsventil som åpnet for utelukkelse av barn på grunn av bygningsmessige og bemanningsmessige forhold¹⁶⁵, noe NIM frarådet med henvisning til Barnekomiteens standarder.¹⁶⁶ Dersom departementet går videre med en hjemmel for bruk av kollektiv utelukkelse her, ber NIM departementet klargjøre at det ikke er adgang til kollektiv utelukkelse av barn.

6. Utenlandske delegasjoner

NIM vil avslutningsvis knytte noen merknader til spørsmålet om utenlandske delegasjoner, som er et spørsmål som ikke er berørt i høringsnotatet. Utenlandske delegasjoner som gjennomfører samtaler med internerte på Trandum er en problemstilling som har vært viet en del oppmerksomhet.¹⁶⁷

Slik NIM har forstått det, er spørsmål knyttet til fremstilling av utlendinger for utenlandske delegasjoner etter utlendingsloven fortsatt til vurdering hos departementet. Det skal i mars 2025 ha blitt gitt føringer for et utenlandsk delegasjonsbesøk på Trandum, der departementet ba om at utlendingene ble tillat å la seg bistå av advokat (og følgelig tolk) ved fremstilling for utenlandsk delegasjon.¹⁶⁸ Det er uklart for NIM om dette er en fast praksis nå, eller om dette kun var et enkelttilfelle.

NIM mener det er viktig å ramme inn en praksis som er både praktisk og rettssikker for å sikre at Norge ikke tilrettelegger for ulovlig behandling av personer innenfor sitt myndighetsområde. Det er også viktig å sikre at rettighetene ivaretas over tid. Bruk av tolk, og at utlendingen kan få bistand gjennom rettshjelp er tiltak som kan bidra til å minimere risikoen for at det skjer uhjemlede inngrep.

¹⁶⁴ Se forslag til endringer i straffegjennomføringsloven og helse- og omsorgstjenesteloven (...), s. 94. Se også NIMs høringssvar s. 12, der vi fremholdt følgende om departementets forslag om at utelukkelse er et enkeltvedtak og skal nedtegnes skriftlig og begrunnes: «Vi ber departementet vurdere om formuleringen bør endres til «Utelukkelse skal ikke skje uten at det treffes vedtak om det». Det reflekterer bedre at vedtak ikke skal være en etterfølgende formalitet.»

¹⁶⁵ Se forslag til endringer i straffegjennomføringsloven og helse- og omsorgstjenesteloven (...), s. 94.

¹⁶⁶ Se NIMs høringssvar pkt. 4.6 s. 16.

¹⁶⁷ Se bl.a. Tilsynsrådet i [Menneskerettslig kollaps på Trandum](#). Spørsmålet har også vært debattert på Stortinget.

¹⁶⁸ JDs brev av 06.03.25. med ref. 24/7528 - til POD og PU. Se også PODs brev med ref. 24/243337.

7. Avslutning

NIM er tilgjengelige for departementet for spørsmål eller dialog dersom dette er ønskelig.

Vennlig hilsen

for Norges institusjon for menneskerettigheter

Kai Spurkland

Direktør

Vilde Tennfjord

Seniorrådgiver

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har dermed ingen signatur.