



SIVILOMBUDET

JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENTET
Postboks 8005 Dep.
0030 OSLO

Vår referanse
2025/2086

Deres referanse

Vår saksbehandler
Inga Tollefsen Laupstad

Dato
21.08.2025

Svar på høring om forslag til endringer i utlendingsloven § 107 og forslag til ny forskrift om Politiets utlendingsinternat fra Sivilombudet

Vi viser til brev fra Justis- og beredskapsdepartementet av 31.mars 2025, hvor forslag til endringer i utlendingsloven § 107 og forslag til en ny utlendingsinternatforskrift sendes på høring. Frist for høringssvar ble satt til 15. august 2025. I e-brev av 24. juni 2025 fikk Sivilombudet utsatt frist til 22. august 2025.

Sivilombudet er positive til at departementet nå fremmer forslag til endringer i utlendingsloven og i ny forskrift for utlendingsinternatet. Det er et stort behov for et tydeligere regelverk på dette området.

Vi har imidlertid flere innvendinger mot departementets forslag. Vi understreker innledningsvis at internering ikke er en straff, men en administrativ frihetsberøvelse i påvente av uttransportering. Flere av forslagene innebærer mer inngripende hjemler enn ved gjennomføring av fengselsstraff, uten at det drøftes hvorfor det er nødvendig med mer inngripende hjemler overfor internerte enn overfor innsatte i fengsel. Forslagets vilkår for utøvelse av makt og inngripende tiltak er i mange tilfeller uklare. Departementets forslag synes i liten grad å vektlegge at driften av utlendingsinternatet over år har fått kritikk for å være for fengselspreget. Sivilombudet er bekymret for at de foreslåtte hjemlene for inngrep overfor den enkelte utlendingen kan utgjøre en risiko for umenneskelig eller nedverdiggende behandling, i strid med Norges menneskerettslige forpliktelser. Særlig er vi kritiske til departementets forslag når det gjelder utelukkelse og bruk av sikkerhetscelle, herunder også for barn.

1. Sivilombudets oppfølging av Politiets utlendingsinternat

Sivilombudets oppgave er å «føre kontroll med den offentlige forvaltningen og alle i dens tjeneste for å hindre at det øves urett mot den enkelte, og for å bidra til at forvaltningen respekterer og sikrer menneskerettighetene».¹ Sivilombudet har et særskilt ansvar for å forebygge at personer som er fratatt friheten utsettes for tortur og annen umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff.² Denne oppgaven ivaretar Sivilombudets

¹ Sivilombudsloven § 1.

² Sivilombudsloven § 3 c, jf. § 17.

forebyggingsenhet, som er opprettet som følge av Norges tilslutning til tilleggsprotokollen til FNs konvensjon mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdige behandling eller straff (OPCAT).

Ved internering av personer er det grunnleggende utgangspunktet at statene skal sikre at frihetsberøvelse er lovlig, og skjer under forhold som er i samsvar med respekten for menneskelig verdighet.

Sivilombudet har etterlyst endringer i reguleringene av utlendingsinternatet i flere år. Bakgrunnen er blant annet besøk gjennomført av Sivilombudet til Politiets utlendingsinternat Trandum. De første tre besøkene ble gjennomført i 2006, 2008 og 2012. Etter opprettelsen av forebyggingsenheten i 2014 er det blitt gjennomført ett besøk i 2015 og ett besøk til sikkerhetsavdelingen i 2017.

I etterkant av disse besøkene har Sivilombudet hatt omfattende korrespondanse med Politiets utlendingsenhet, Justis- og beredskapsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet. Vi har pekt på at driften av utlendingsinternatet på flere områder har medført en risiko for brudd på forbudet mot umenneskelig og nedverdige behandling. Dette gjelder særlig praksisen for visitasjon, bevegelsesfrihet inne på internatet, tilgang til mobiltelefon og ringetid, og praksisen for isolasjon. Vi har også tatt opp spørsmål om hjemmel for innlåsningspraksisen og hjemmel for å rutinemessig frata de internerte mobiltelefonene. Disse forholdene har ikke blitt fulgt opp eller endret av Politiets utlendingsenhet.³ Den manglende oppfølgingen har gjort oss svært urolig for om de internertes rettigheter blir ivaretatt. Endringer i reguleringen av utlendingsinternatet er derfor både nødvendig og viktig.

2. Generelle kommentarer til departementets forslag

Reguleringen av forholdene ved utlendingsinternatet må være i tråd med Norges internasjonale menneskerettighetsforpliktelser. En særlig viktig skranke er FNs forbud mot tortur, umenneskelig og nedverdige behandling og Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen artikkel 3. I vurderingen av om terskelen for umenneskelig eller nedverdige behandling er nådd, må det gjøres en konkret helhetsvurdering av blant annet inngrepets varighet, de fysiske og psykiske virkningene og forhold ved den internerte. Det er den kumulative effekten av begrensninger og belastninger som samlet kan gjøre at terskelen for umenneskelig eller nedverdige behandling blir overtrådt.

Retten til privatliv i EMK artikkel 8 og Grunnloven § 102 er også særlig relevant. Inngrep i denne retten, som går ut over den en må regne ved frihetsberøvelse, må ha hjemmel i lov, være begrunnet i ett eller flere legitime formål, og være forholdsmessig.

For å sikre dette, er det viktig at forholdene ved internatet er i tråd med internasjonale menneskerettslige standarder.

³ Noen av problemstillingene ble behandlet i LB-2023-21398.

Det er positivt at departementet foreslår endringer i loven og en helt ny forskrift, men Sivilombudet mener det fare for at det samlede trykket av inngrep overfor internerte kan utgjøre en risiko for umenneskelig eller nedverdiggende behandling. Slik Sivilombudet ser det, sementerer forslaget til endringer i utlendingsloven og forslaget til ny utlendingsinternatforskrift i stor grad den praksis på utlendingsinternatet som har blitt kritisert av en rekke organer over flere år.

Gjennomgående for kritikken mot driften har vært at utlendingsinternatet har et for kraftig fengselspreg. Begrensningene for og inngrepene mot de internerte har minnet svært mye om forholdene i fengslene. Slik Sivilombudet ser det, svarer ikke departementet på denne kritikken i endringsforslagene. Mange av forslagene til regulering er tvert imot lagt svært nært opp til, eller identiske med, løsninger som er valgt i straffegjennomføringsloven. I noen tilfeller innebærer forslagene mer inngripende løsninger enn straffegjennomføringsloven, som for eksempel de foreslåtte reglene om fortløpende vurdering av utelukkelse eller plassering i sikkerhetscelle, som vi kommenterer i punkt 4.4.-4.6 nedenfor.

Sivilombudet understreker at internering av utlendinger er vesensforskjellig fra straffegjennomføring. Formålet med interneringen er i stor grad identitetsavklaring og uttransportering, og innretningen på frihetsberøvelsen må tilpasses dette. Tiltak som gjør at en internert låses inne på eget rom store deler av dagen, fratas egen mobiltelefon og som i vid grad tillater at den internerte utelukkes fra fellesskapet eller plasseres i sikkerhetscelle, gjør at internatet får et tydelig mer fengselslignende preg enn det menneskerettslige føringer legger opp til.

Sivilombudet mener også at det er uheldig at flere av forslagene er utformet på en slik måte at forskriften ikke utfyller loven, men at loven og forskriften må leses i sammenheng før det er klart hva rettsregelen er. Dette skaper unødvendig uklarhet om innholdet i reglene. Eksempler på dette er reglene om rutinemessig fratakelse av elektroniske kommunikasjonsmidler og reglene om utelukkelse og plassering i sikkerhetscelle.

I det følgende kommenterer vi først de foreslåtte endringene i utlendingsloven, og de tilhørende forskriftsbestemmelsene. Deretter kommentere vi utvalgte deler av forslaget til ny utlendingsinternatforskrift.

3. Foreslåtte endringer i utlendingsloven

3.1. Bestemmelsen om midlertidig fratakelse og forvaring av gjenstander

Departementet har i høringsnotatet punkt 2.1 foreslått å endre utlendingsloven § 107 fjerde ledd bokstav b slik at det gjøres tydelig at midlertidig fratakelse og forvaring av gjenstander også kan gjøres «rutinemessig». I tillegg foreslås det å presisere at dette også gjelder «elektroniske kommunikasjonsmidler». I forskriften § 2-9 andre ledd er det presisert at det gjelder elektroniske kommunikasjonsmidler med bestemte funksjoner som gjør det nødvendig av hensyn til et av formålene nevnt i loven å ta det i forvaring.

Sivilombudet forstår forslaget slik at det ikke skal gjøres en individuell vurdering så lenge det elektroniske kommunikasjonsmiddelet har bestemte funksjoner, som i høringsnotatet er beskrevet å være kamera og nettilgang.

Å rutinemessig frata de internerte elektroniske kommunikasjonsmidler, er et inngrep i retten til privatliv etter EMK artikkel 8. Inngrepet må derfor ha en tilstrekkelig klar lovhjemmel, et legitimt formål og være proporsjonal for å være lovlig.

Sivilombudet har gjentatte ganger kritisert den begrensede muligheten de internerte har til å kommunisere med omverdenen, og at de ikke har anledning til å bruke egen mobiltelefon. Vi har pekt på at det innebærer unødvendig strenge begrensninger på de internerte. Vi har også stilt spørsmål ved hjemmelsgrunnlaget for praksisen med å rutinemessig frata de internerte mobiltelefoner. Både Tilsynsrådet for utlendingsinternatet og Den europeiske torturforebyggingskomiteen har også gjentatte ganger anbefalt at Politiets utlendingsenhet endrer praksisen på dette området.⁴ I Sverige er det til sammenligning, slik det også fremgår av høringsnotatet, mulig for utlendinger som underlagt utlendingsrettslig frihetsberøvelse å disponere sin egen mobiltelefon under oppholdet, under forutsetning av at telefonen ikke har kamerafunksjon.

Departementet har, overfor Sivilombudet, flere ganger beskrevet at de vil jobbe med å øke tilgangen til kommunikasjonsmidler for de internerte.⁵ Departementet har gjentatt dette i høringsnotatet. Vi er derfor kritiske til at det likevel innføres det som synes å være en helt generell hjemmel for rutinemessig fratakelse av elektroniske kommunikasjonsmidler med bestemte funksjoner.

Departementet viser i høringsnotatet til at det er behov for å frata de internerte elektroniske kommunikasjonsmidler av sikkerhetsmessige grunner, av personverngrunner og på grunn av fare for bevisforspillelse. Departementet viser til at de kompenserende tiltakene (105 minutter ukentlig ringetid, tilgang til internett, mulighet for å sende og motta post) gjør at de internerte i tilstrekkelig grad kan kommunisere med verden utenfor.

Sivilombudet mener det ikke er nødvendig eller forholdsmessig å ha en generell hjemmel for å frata samtlige internerte elektroniske kommunikasjonsmidler med bestemte funksjoner. Hensynet til å ivareta ro, orden og sikkerhet og til å ivareta andre internertes personvern, kan ivaretas med mindre inngripende tiltak, som for eksempel at elektroniske kommunikasjonsmidler kun kan brukes, og eventuelt oppbevares, bestemte steder. Dersom de nevnte hensynene eller bevisforspillelsesfare, i en konkret situasjon tilsier et behov for å frata noen et kommunikasjonsmiddel, bør dette være begrunnet i en individuell vurdering og gjelde for en begrenset periode. En slik beslutning bør også omfatte en vurdering av om inngrepet vil være forholdsmessig for den internerte det gjelder.

⁴ Se blant annet CPTs rapport «Report to the Norwegian government on the CPT visit to Norway carried out from 21 to 31 May 2024», CPT (2024) 49.

⁵ Brev fra Justis- og beredskapsdepartementet til Sivilombudet av 15.3.2022 og 1.6.2022, begge tilgjengelig på sivilombudet.no

Sivilombudet påpeker videre at de avhjelpende tiltakene som beskrevet i høringsnotatet bør komme tydelig frem av regelverket.

3.2. Ny bestemmelse om bevegelsesfrihet og rutinemessig innlåsing

Departementet har i høringsnotatet punkt 2.2 foreslått en ny bokstav f i utlendingsloven § 107 fjerde ledd som gir politiet hjemmel til å «fastsette alminnelige begrensninger for utlendingenes bevegelsesfrihet på internatets område, herunder rutiner for innlåsing av utlendingene om natten og i kortere tidsrom til fastsatte tider i døgnet».

Sivilombudet har gjentatte ganger kritisert Politiets utlendingsenhet for praksisen med innlåsing av internerte. Sivilombudet minner om at den internerte beholder sine grunnleggende rettigheter under frihetsberøvelsen, og at regler om generell innlåsing på eget rom må anses som et inngrep i retten til privatliv, jf. EMK artikkel 8.⁶ Inngrepet må derfor ha en tilstrekkelig klar lovhjemmel, forfølge et legitimt formål og være proporsjonal for å være lovlig.

Departementet argumenterer i høringsnotatet med at formålet er å sikre ro, orden og sikkerhet ved internatet, og det vises til økt risiko for uønskede hendelser, herunder overgrep og voldshendelser, og økt responstid og lavere oppdagelsesrisiko. Høringsnotatet inneholder imidlertid få beskrivelser som underbygger denne risikoen. Departementet peker også på at forslaget er begrunnet i hensynet til nattero og normal døgnrytme. Departementets vurdering er at en generell adgang til innlåsing er forholdsmessig, og viser blant annet til at de fleste innlåsingstimene er på nattestid og at praksisen ikke griper inn i muligheten for friluft eller aktivitet for de internerte. Det alminnelige forholdsmessighetskravet i § 107 sjette ledd (nytt syvende ledd) vil gjelde.

Sivilombudet mener at den foreslåtte hjemmelen er uklar. Forslaget til lovtekst sier at innlåsing kan skje «om natten og i kortere tidsrom til fastsatte tider i døgnet». Den reelle innlåsingstiden på utlendingsinternatet er alle hverdager fra 22 til 0715, samt 11 til 1130 og 18 til 1830 (totalt ti timer og femten minutter). I helgene er de internerte låst inne fra 20 til 1005, altså mer enn fjorten timer sammenhengende. Sivilombudet mener at dagens praksis ikke innebærer at de internerte er låst inne kun «om natten». Departementet har ikke drøftet dette i høringsnotatet og det er derfor uklart hva som menes med «natten».

Sivilombudet savner videre beskrivelser i høringsnotatet som underbygger at det er nødvendig eller forholdsmessig med rutinemessig innlåsing av det omfanget som praktiseres i dag. Vi understreker også at risikoen for uønskede hendelser uansett kan reduseres ved at det installeres egen lås på romdørene, slik at de internerte selv kan regulere når de ønsker å være bak en låst dør. I Norges svar til FNs torturforebyggingskomité av juni 2025 ble det beskrevet at slike låser skal installeres.⁷ Når slike låser er installert vil den enkelte selv kunne ivareta sin trygghet og sikkerhet om natten. Det vil i tillegg gi mulighet for privatliv for den enkelte i løpet av fellesskapstiden. Sivilombudet understreker også her, at ressurs hensyn

⁶ Se bl.a. EMD, *Munjaz v Storbritannia* (2913/06), avsnitt 80.

⁷ Brev fra Justis- og beredskapsdepartementet til Council of Europe – CPT, «Norway's response to the CPT report (2024) 49», s. 7. Tilgjengelig fra regjeringen.no.

ikke er et legitimt hensyn ved spørsmål om overholdelse av menneskerettslige krav. Lav bemanning kan ikke være begrunnelsen for inngrep i retten til privatliv.

Sivilombudet påpeker også at å låse internerte inne i opptil fjorten timer i strekk er et av tiltakene som bidrar til at utlendingsinternatet er mer fengselspreget enn det bør være. Innlåsingstiden er trolig mer inngripende enn en del lavsikkerhetsfengsler. Vi minner om at de internerte ikke gjennomfører en straff og at internering ikke skal ha et strafferettslig preg. Den foreslåtte hjemmelen for innlåsing fremstår på bakgrunn av dette som uforholdsmessig. Et lignende synspunkt kom også frem i LB-2023-21398.⁸

Departementet beskriver i høringsnotatet at begrepet «rutiner» er benyttet for å gjøre det klart at bestemmelsen hjemler en adgang til et generelt sikkerhetstiltak, men at rutinene må sikre at det skjer individuelle vurderinger. Sivilombudet mener likevel at den generelle hjemmelen for innlåsing i liten grad ivaretar individuelle vurderinger, og lovteksten gir ingen anvisning på at dette skal skje. Departementet omtaler heller ingen eksempler i høringsnotatet.

3.3. Nye bestemmelser knyttet til bruk av enkelte restriksjoner overfor barn

Departementet har foreslått å lovfeste en høyere terskel for bruk av særlig sikret avdeling, sikkerhetscelle og utelukkelse overfor barn. Det er foreslått lovfestet at det skal være «tvingende nødvendig» å bruke disse restriksjonene, og at sikkerhetscelle bare kan benyttes i «ekstraordinære tilfeller». Departementet har vurdert om det bør være et absolutt forbud mot bruk av sikkerhetscelle overfor utlendinger som er under 18 år, men har under noe tvil kommet til at det ikke er hensiktsmessig.

Sivilombudet minner om at barn som er frihetsberøvet, allerede er i en sårbar situasjon og at de har en økt risiko for å bli utsatt for umenneskelig eller nedverdiggende behandling. FNs spesialrapportør om tortur har uttalt at dette krever særlige tiltak for å forebygge at frihetsberøvede barn blir utsatt for umenneskelig eller nedverdiggende behandling.

FNs barnekomité er tydelig på at barn ikke bør isoleres, og at dersom et barn holdes separert fra andre burde det være for kortest mulig tid og bare som en siste utvei for å beskytte barnet eller andre.⁹ Mandela-reglene slår også fast at det er forbudt å bruke isolasjon (være uten meningsfull menneskelig kontakt i 22 timer eller mer i døgnet) overfor barn.¹⁰ Sivilombudet minner også om at barnevernsloven § 10-5 bestemmer at det, med noen få unntak, ikke er tillatt å isolere barn for å straffe, gi omsorg eller behandling.

På denne bakgrunn er det Sivilombudets klare anbefaling at det ikke bør være en hjemmel som kan innebære at barn isoleres på utlendingsinternatet.

⁸ Sitat fra dommen: «I alminnelighet finner lagmannsretten det derimot svært tvilsomt om rutinemessig innlåsing i så mye som mer enn halvparten av døgnets timer er forholdsmessig i et utlendingsinternat. I tilknytning til dette kan det blant annet reises spørsmål om hvorfor det må være to pauser på hverdagene og hvorfor natteinnlåsing må være så vidt mye lengre i forbindelse med helgene.»

⁹ CRC/C/GC/24 punkt 95 h.

¹⁰ Mandelareglene, regel 45 nr. 2.

Departementet har foreslått regler i utlendingsinternatforskriften § 4-3 og § 4-5, som blant annet innebærer en tidsbegrensning for bruken av utelukkelse og særlig sikret avdeling og krav til hvem som kan beslutte slike plasseringer. I § 5-2 er det bestemt at et barn som er underlagt disse restriksjonene til enhver tid skal kunne kontakte ansatte og få umiddelbar respons. Sivilombudet vurderer ikke at de foreslåtte endringene reduserer risikoen som følger med hjemmelen for å kunne utelukke eller plassere i særlig sikret avdeling.

Når det gjelder sikkerhetscelle, mener Sivilombudet at det bør være et absolutt forbud mot bruk av dette overfor barn på utlendingsinternatet. Vi viser her også til vårt i besøk til utlendingsinternatet i 2017, og vår anbefaling i etterkant av dette, om å utvikle alternativer til bruk av sikkerhetsavdelingen for blant andre barn. Bakgrunnen for dette var at FNs barnekonvensjon fastslår at ethvert barn som er berøvet friheten skal behandles med menneskelighet, verdighet og slik at barnets behov blir tatt hensyn til,¹¹ og at FNs spesialrapporter mot tortur har uttalt at isolasjon av barn innebærer umenneskelig eller nedverdiggende behandling.¹² Sivilombudet understreker at å bruke sikkerhetscelle overfor et barn både er svært inngripende og potensielt helseskadelig.

Tidligere ble mindreårige plassert i utlendingsinternatets lokaler, men etter at blant annet Sivilombudet påpekte at institusjonen ikke var egnet for barn, ble Haraldvangen åpnet. På Haraldvangen er det, så vidt oss bekjent, ingen sikkerhetscelle, og det er vanskelig å forstå hvordan det kan være et behov for å ha en hjemmel for å plassere mindreårige internerte i sikkerhetscelle.

Vi minner om at formålet med interneringen er uttransportering, ikke gjennomføring av straff. Barna som blir internert har ikke gjort noe straffbart, og det er vanskelig å se at plassering i sikkerhetscelle på noe tidspunkt kan være forholdsmessig sett opp mot formålet med interneringen.

Forslaget må også ses i sammenheng med de øvrige vilkårene for å bruke utelukkelse, særlig sikret avdeling og sikkerhetscelle. Vi kommenterer disse i punkt 4.4.-4.6 i høringssvaret, men påpeker her at hjemmelen for disse restriksjonene er uklar, særlig fordi vilkårene for bruk er fordelt mellom loven og forskriften. De uklare hjemlene for bruk av restriksjonene innebærer en risiko for at barn blir utsatt for mer tvang enn det er grunnlag for, uavhengig av om terskelen økes slik som departementet har foreslått.

3.4. Ny bestemmelse om kollektiv utelukkelse

Departementet har foreslått en ny hjemmel for å kunne beslutte utelukkelse av alle eller en gruppe internerte fra fellesskapet.

Departementet har argumentert med at kollektiv utelukkelse kan være nødvendig i visse situasjoner der ro, orden og sikkerhet ikke kan ivaretas av andre virkemidler.

¹¹ FNs barnekonvensjon artikkel 37 c.

¹² FNs spesialrapportør mot tortur, Juan Mendez (2015): A/HRC/28/68, avsnitt 44.

Utelukkelse fra fellesskapet innebærer et inngrep i privatlivet etter EMK artikkel 8, og tiltaket må derfor følge et legitimt formål, være nødvendig i et demokratisk samfunn og ha hjemmel i lov, jf. EMK artikkel 8 nr. 2. Sivilombudet mener at begrunnelsen for hjemmelen er svak, og at det er vanskelig å se at det er nødvendig med en hjemmel for kollektiv utelukkelse. Det er kun vist til én hendelse for åtte år siden (2017) som begrunnelse for hjemmelen. Sivilombudet understreker videre at når utelukkelse innebærer isolasjon, kan det utgjøre en krenkelse av forbudet mot umenneskelig eller nedverdiggende behandling.

Sivilombudet minner her om at departementet har foreslått å fjerne hjemmelen for kollektiv utelukkelse i kriminalomsorgen.¹³ Det er etter vår vurdering vanskelig å se at det er behov for strengere kollektive virkemidler overfor internerte enn overfor innsatte i fengslene.

Vi legger her til, at Sivilombudet tidligere har kritisert at alternativet «bygningmessige eller bemanningmessige forhold» innenfor kriminalomsorgen har blitt brukt systematisk ved varige ressursutfordringer.¹⁴ Departementet viser i høringsnotatet til at bestemmelsen skal gjelde plutselige eller uforutsette hendelser, og at planlagte eller forutsigelige omstendigheter vil falle utenfor. Sivilombudet er bekymret for at en slik hjemmel for utlendingsinternatet kan bli brukt på samme måte som den har blitt brukt i kriminalomsorgen.

Sivilombudet mener det uansett er uheldig at lovforslaget ikke inneholder noen begrensninger i lengden på kollektiv utelukkelse. Av forskriftsforslaget § 4-8 andre ledd fremgår det at utelukkelsen skal vare så kort tid som mulig, men om nødvendig kan opprettholdes inntil tre døgn. Det sies videre at «dersom særlige grunner gjør det påkrevet, kan jourhavende politiadvokat beslutte at tiltaket opprettholdes i inntil tre ytterligere døgn». Sivilombudet påpeker at utelukkelse i inntil seks døgn er svært lenge, og et svært inngripende tiltak overfor de internerte.

Sivilombudet savner også at departementet drøfter hvordan det skal sikres at internerte utlendinger som er kollektivt utelukket skal få tilstrekkelig meningsfull menneskelig kontakt underveis i utelukkelsen. Vi minner om Mandela-reglene som sier at det foreligger isolasjon når en innsatt i fengsel ikke får meningsfull menneskelig kontakt i 22 timer eller mer i døgnet.

3.5. Endring av bestemmelser om kameraovervåkning

Departementet har foreslått en ny hjemmel for kameraovervåkning: «Utlendingsinternatets områder kan kameraovervåkes når det er nødvendig for å ivareta ro, orden eller sikkerhet eller for å føre forsvarlig tilsyn med utlendingens liv og helse». Departementet har oppgitt at formålet med kameraovervåkning i fellesarealene er å ivareta ro, orden og sikkerhet, mens det i sikkerhetscellene er for å ivareta utlendingens liv og helse. Sivilombudet bemerker at

¹³ Justis- og beredskapsdepartementet, avdeling for kriminalitetsforebygging. Forslag til endringer i straffegjennomføringsloven og helse- og omsorgstjenesteloven (fellesskap, utelukkelse og tvangsmidler i fengsel), 2. februar 2023.

¹⁴ SOM-2022-4454.

det gis lite veiledning om hva som skal til for at kameraovervåkning anses «nødvendig». Det er ikke drøftet i høringsnotatet.

Ut fra departementets beskrivelse av dagens praksis, kan det synes som om det i dag er kontinuerlig kameraovervåkning av alle fellesarealer, og at hjemmelen skal dekke dette. Den foreslåtte hjemmelen er imidlertid ikke begrenset til fellesområdene, men gjelder «utlendingsinternatets område». Sivilombudet savner en begrunnelse for forslaget vidtrekkende ordlyd. En hjemmel for kameraovervåkning som også omfatter internertes private områder går klart lenger enn det som er praksis i fengslene.

Når det gjelder kameraovervåkning av sikkerhetscellene, påpekte Sivilombudet i vår rapport etter besøk i 2017 at det burde iverksettes tiltak som gjorde det mulig å ha visuelt tilsyn med de internertes helsetilstand på sikkerhetscellene uten bruk av videoovervåkningsutstyr. Vi viste den gang til at kameraovervåkning på flere måter kan være belastende for den internerte. Når cellen er overvåket av kamera, kan den internerte aldri vite om, hvem og eventuelt hvor mange som overvåker ham eller henne. Overvåkningen kan skje når den internerte bruker toalettet, oppholder seg naken på sikkerhetscellen eller under kroppsvisitasjon, dersom denne skjer inne på cellen.

Sivilombudet bemerker at den foreslåtte adgangen til å videoovervåke på sikkerhetscelle er langt videre enn det som praktiseres i fengsler og i politiarrest. I fengsler er det som regel ikke videoovervåkning i det hele tatt, og i politiarrest skal toalettområdet ikke overvåkes. Både i fengslene og i politiets arrester skal nødvendig tilsyn sikres ved direkte observasjon.

Også her understreker Sivilombudet at det hverken er nødvendig eller forholdsmessig med hjemmel til å bruke mer inngripende tiltak overfor internerte utlendinger enn det som brukes i kriminalomsorgen.

4. Foreslåtte endringer i utlendingsinternatforskriften

4.1. § 2-3 Besøk

I femte ledd har departementet foreslått å utvide forbudet som i dag gjelder mot å begrense eller kontrollere besøk fra advokat eller representant for offentlig myndighet, til også å omfatte besøk fra Tilsynsrådet og Sivilombudet. I forslaget til forskriftstekst står det at slike besøk ikke kan kontrolleres eller begrenses, «men kan henvises til nærmere fastsatt tidspunkt».

Sivilombudet bemerker at det følger av sivilombudsloven § 17 andre ledd at Sivilombudet som nasjonal forebyggende mekanisme kan gjennomføre besøk, foreta undersøkelser og kreve informasjon og tilgang overfor forvaltningen og private. Dette innebærer at Sivilombudet fritt kan besøke utlendingsinternatet og tilby samtaler med internerte, uten at politiet kan henviser til bestemte tidspunkt for dette på utlendingsinternatet. Forslaget til forskrift er dermed ikke i tråd med sivilombudsloven, og må endres.

Sivilombudet mener også at hensynet til en effektiv tilsynsordning tilsier at Tilsynsrådet også skal ha anledning til å utføre uvarslede besøk. Det vil etter vår vurdering også være viktig for

å sikre at tilsynsordningen for Trandum kan fungere med nødvendig effektivitet, integritet og legitimitet.

4.2. § 2-12 Avhjelpende tiltak ved hel utelukkelse eller opphold i sikkerhetscelle

Departementet har foreslått å forskriftsfeste at utelukkede eller internerte i sikkerhetscelle skal tilbys aktiviteter og andre tiltak som kan forebygge eller avhjelpe skadelige følger.

Sivilombudet mener at det er positivt at dette forskriftsfestes, og en rekke eksempler på relevante aktiviteter og tiltak er nevnt i høringsnotatet. Sivilombudet savner en beskrivelse av departementets forventninger til omfanget av den aktiviteten som skal forebygge skader. I kriminalomsorgen tilbys alle utelukkede minst to timer meningsfull menneskelig kontakt hver dag. Bakgrunnen for dette er at isolasjon er svært skadelig og at meningsfull menneskelig kontakt er helt avgjørende for å forebygge isolasjonsskader.

Omfanget av meningsfull menneskelig kontakt for de internerte som er utelukket eller oppholder seg i sikkerhetscelle bør som et absolutt minimum være to timer hver dag. Sivilombudet minner her igjen om at reglene bør gjenspeile at de gjelder internering og ikke straffegjennomføring. Samtidig understreker vi at det aller viktigste er at isolasjon av de innsatte i form av utelukkelse eller plassering i sikkerhetscelle bare må brukes for så kort tid som overhodet mulig. Vi viser i den forbindelse til at vi er kritiske til kravene til fortløpende vurdering av utelukkelse (se nærmere nedenfor).

4.3. Bruk av makt og godkjente maktmidler, utelukkelse fra fellesskapet med andre, plassering i særlig sikret avdeling og plassering i sikkerhetscelle

Selv om høringsnotat påpeker at det ikke foreslås materielle endringer i vilkårene for bruk av restriksjoner, vil Sivilombudet komme med noen bemerkninger når det gjelder inngripende tvangstiltak som utelukkelse, bruk av særlig sikret avdeling og sikkerhetscelle.

Vi viser her til at utlendingsloven § 107 (nytt) femte ledd lyder:

«Når det er strengt nødvendig for å opprettholde ro, orden eller sikkerhet, eller sikre iverksetting av et vedtak som pålegger en utreiseplikt, jf. § 90, og andre mindre inngripende tiltak forgjeves har vært forsøkt eller åpenbart vil være utilstrekkelig, kan politiet

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

Sivilombudet understreker at utelukkelse, plassering i sikkerhetsavdeling og plassering i sikkerhetscelle er restriksjoner av svært ulik karakter. Utelukkelse kan gjennomføres på eget rom, plassering i sikkerhetsavdeling kan innebære ulike former for restriksjoner, og plassering i sikkerhetscelle betyr at den innsatte plasseres på en glattcelle uten noen former for stimuli og i et miljø som har høyt skadepotensial, og som innebærer høy risiko for

krenkelse av menneskerettighetenes forbud mot umenneskelig eller nedverdiggende behandling.

Slik utlendingsloven nå er utformet, er det tilsynelatende *like vilkår* for bruk av alle disse tvangsmidlene. Sivilombudet mener at det er svært uheldig at det ikke fremgår av loven at det må gjøres ulike vurderinger for de forskjellige tvangstiltakene.

Departementets forslag til ny utlendingsinternatforskrift innebærer at forskjellen mellom maktmidlene presiseres i forskriften, men Sivilombudet mener at det både av hensyn til å ha en klar lovhjemmel for utøvelse av makt overfor enkeltmennesker og av hensyn til forutberegnelighet, bør komme frem av lovteksten hva som er vilkårene for bruk av inngripende makt og tvang.

Sivilombudet mener også at presiseringene som er gjort i forskriften gjør det vanskelig å tolke hva som er vilkårene for de ulike tvangsmidlene, og kommer tilbake til dette under kommentarene til hver enkelt restriksjon.

4.4. § 4-2 Utelukkelse

Departementet har foreslått at adgangen til å utelukke internerte skal følge dels av utlendingsloven § 107 (nytt) femte ledd bokstav c (referert over), og dels av forskriften § 4-2 første ledd, hvor det er gitt en uttømmende liste over de faktiske situasjonene som kan gi grunnlag for utelukkelse.

Sivilombudet mener at det er uheldig at den uttømmende listen over situasjoner som kan føre til utelukkelse står i forskriften, og ikke i loven, slik det gjør på straffegjennomføringens område, da det gjør reglene mindre tilgjengelig både for de internerte og for de som skal bruke reglene.

Slik forskriften er formulert, kan det synes som om lovens krav om «strengt nødvendig» alltid vil være oppfylt når en av situasjonene i bokstav a-f i forskriften er tilstede, ettersom departementet har brukt ordet «dersom». Det er vanskelig å forstå at det alltid er strengt nødvendig å utelukke på grunn av ro, orden og sikkerhet når det for eksempel er «fare for skade på eiendom». Det er ikke gitt noen veiledning i høringsnotatet om hva som er tilstrekkelig for at det er «fare for skade». Det er heller ikke kommentert at bokstav f, som gjelder utelukkelse «der det er nødvendig for å hindre at utlendingen påvirker miljøet på internatet på en særlig negativ måte», tilsynelatende senker terskelen fra «strengt nødvendig» til «nødvendig». Sivilombudet mener at hjemmelen for utelukkelse blir uklar når både loven og forskriften må tolkes for å kunne slå fast rettsregelen.

I tillegg til å videreføre vilkårene for utelukkelse i forskrift (se over), foreslår departementet flere prosessuelle regler. Sivilombudet mener at det er uforståelig at minimumskravet til den fortløpende vurderingen av utelukkelsen er foreslått så sjeldent som én gang per uke. I kriminalomsorgen er kravet om fortløpende vurdering presisert til at dersom utelukkelsen varer lengre enn 24 timer, skal den fortløpende vurderingen komme frem av tilsynsloggen.¹⁵

¹⁵ Kriminalomsorgsdirektoratet. Retningslinjer til straffegjennomføringsloven punkt 37.9.

Det er ingen grunn til at det skal være lenger tid når det gjelder internerte utlendinger. En så sjelden vurdering vil ikke være «fortløpende» og vil innebære en klar risiko for å opprettholde et svært inngripende tiltak langt utover tiden dette vil være «strengt nødvendig» og dermed innebære en klar risiko for umenneskelig behandling.

4.5. § 4-4 Plassering i særlig sikret avdeling

Departementet har foreslått at adgangen til å utelukke internerte skal følge dels av utlendingsloven § 107 (nytt) femte ledd bokstav b (referert over), og dels av forskriften § 4-4 første ledd, hvor det er gitt en uttømmende liste over situasjonene som kan gi grunnlag for plassering i særlig sikret avdeling. Vilklårene er identiske med de som gjelder for utelukkelse, med unntak av at det ikke er anledning til å bruke særlig sikret avdeling for de tilfellene der det er nødvendig for å hindre at utlendingen påvirker miljøet på internatet på en særlig negativ måte (ny forskrift § 4-2 første ledd bokstav f). Det er på samme måte som for utelukkelse uklart hva som skal til for å bli plassert i sikkerhetsavdelingen når loven beskriver at det må være «strengt nødvendig», mens forskriften ikke har en tilsvarende terskel og samtidig skal gi en uttømmende liste over grunnlag for plassering. Også burde vilklårene være samlet i loven for å skape nødvendig klarhet og forutberegnelighet.

Sivilombudet savner også en drøftelse av hvorfor vilklårene for utelukkelse og plassering i særlig sikret avdeling skal være tilnærmet identisk når plassering i sikkerhetsavdelingen må anses som et mer inngripende tiltak, noe også departementet selv uttaler i forbindelse med drøftelse av tidsfrist for å sende melding til jourhavende politiadvokat.

4.6. § 4-6 Plassering i sikkerhetscelle

Departementet har foreslått at adgangen til å utelukke internerte skal følge dels av utlendingsloven § 107 (nytt) femte ledd bokstav b (referert over), og dels av forskriften § 4-6 første ledd. Departementet har foreslått å snevre inn adgangen til bruk av sikkerhetscelle slik at det kun er når utlendingen utgjør en «alvorlig fare for egen eller andres sikkerhet» at sikkerhetscelle kan brukes.

Sivilombudet støtter forslaget om at ikke alle grunnlag som fremgår av dagens forskrift skal videreføres. Plassering i sikkerhetscelle er et svært inngripende og potensielt skadelig tiltak, og bør ikke benyttes ved for eksempel fare for rømming, fare for skade på eiendom eller på grunn av smittefare eller eget ønske, slik det er mulighet for i dag.

Sivilombudet mener imidlertid at alle vilklårene for bruk av sikkerhetscelle må fremkomme klart av utlendingsloven, og ikke være delt mellom lov og forskrift.

Sivilombudet mener i tillegg at vilklårene for å bruke sikkerhetscelle må være tydeligere. Det er ikke noen nærmere beskrivelse av hvordan «alvorlig fare for egen eller andres sikkerhet» skal forstås i høringsnotatet.

Sivilombudet har i flere sammenhenger kritisert å bruke sikkerhetscelle som et tiltak overfor personer som er selvmordsnære, både ved utlendingsinternatet¹⁶ og i kriminalomsorgen.. Sivilombudet minner om at Mandela-reglene forbyr å bruke isolasjon overfor personer som er psykisk syke og hvor sykdommen kan bli forverret av isolasjonen.¹⁷

Departementet har foreslått at det skal innføres et krav til fornyet vurdering av plassering i sikkerhetscelle. Sivilombudet har ved flere anledninger anbefalt at den fortløpende vurderingen av sikkerhetscelleplasseringer i kriminalomsorgen bør dokumenteres minst hver sjettede time.

Departementet har påpekt at en så kort frist vil gjøre det nødvendig å fatte vedtak på nattestid, «noe som vil være vanskelig gjennomførbart og trolig også lite tjenlig». Sivilombudet er av den oppfatning at dersom et så inngripende tvangsmiddel som sikkerhetscelle tas i bruk, bør politiet sikre at ingen holdes under slike forhold lenger enn lovens vilkår tilsier. Bemanningsmessige grunner er ikke tilstrekkelig dersom vilkårene ikke er oppfylt.¹⁸

Hanne Harlem
sivilombud

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

¹⁶ Sivilombudet (2017). Besøksrapport Politiets utlendingsenhet Trandum, sikkerhetsavdelingen, 28.-29. mars 2017. Tilgjengelig fra sivilombudet.no.

¹⁷ Mandelareglene, regel 45 nr. 2.

¹⁸ Sivilombudet har også påpekt dette i våre rapporter etter en serie besøk hvor vi har undersøkt bruken av sikkerhetscelle i høysikkerhetsfengsler, se bl.a. Sivilombudet (2025). Besøksrapport nr. 86. Bruk av sikkerhetscelle i Oslo fengsel, 10.-12. februar 2025, s. 25.