

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

Vår dato:
22.08.2025

Deres dato:

Vår referanse:
25/4305

Deres referanse:
25/1798 NNO

Høring - Forslag til endringer i utlendingsloven § 107 og forslag til ny utlendingsinternatforskrift

1. Innledning

Tilsynsrådet for tvangsreturer og utlendingsinternatet (heretter Tilsynsrådet) avgir med dette høringsuttalelse til Justis- og beredskapsdepartementets (heretter Departementet) høringsnotat om endringer i utlendingsloven § 107 og utlendingsinternatforskriften med høringsfrist 15. august 2025. Etter avtale med departementet har rådet fått utsatt fristen til 22. august 2025.

Høringsforslaget innebærer blant annet at det foreslås nye og klarere hjemler i lov og forskrift for å iverksette tvangs mot de internerte.

De internerte på Trandum regnes som en sårbar gruppe. De er frihetsberøvet på administrativt grunnlag, ikke som en straff. Deres rettssikkerhet har i lang tid vært dårlig ivaretatt. I særdeles gjelder det barnas. Ingen stater bør internere mindreårige på bakgrunn av deres status som immigrant. FNs spesialrapportør for migrasjon har uttalt i 2016 at «States need to have their priorities clear: the protection of children and youth (...) are more important than the protection of borders.»

Migrasjonsregelverket er også et eksempel på verdisyn. Som den anerkjente sosialantropologen Thomas Hylland Eriksen har spissformulert det i kapittelet Drømmer i boken «Syv meninger med livet»:

Siden åttitallet har all norsk politikk sirklet rundt forbruk, rikdom og de globale oljeprisene med unntak av de få anledningene når hovedtemaet har vært hvordan mennesker som ikke er født i Norge, enten kan ydmykes mer systematisk eller holdes utenfor grensen.

Poenget i vår sammenheng er at behandlingen av mennesker under tvungen uttransportering krever en erkjennelse fra myndighetene av et verdigrunnlag som går utover hensynet til effektivitet og hva som er hensiktsmessig. Forholdene ved interneringen og uttransporteringen må ikke være så belastende eller ydmykende at de krenker menneskelig verdighet. Rutinemessig innlåsing, isolasjon, manglende aktivitetstilbud og gjentatte kroppsvisitasjoner kan nettopp utgjøre nedverdiggende

behandling, særlig hvis det ikke foreligger konkrete sikkerhetsbehov. Tilsynsrådet mener at staten i høringsnotatet i stedet tar en omkamp når det gjelder en hardt tilkjempet konsensus om at forholdene på Trandum uten forbedringer vil være uverdige, og at plassering av barn vil kunne utløse brudd på EMK og Barnekonvensjonen.

Dagens regelverk gir begrenset adgang til å gripe inn i de internertes grunnleggende rettigheter. Etter utlendingsinternatforskriften § 6, § 7 og § 8 må tvang og andre kontrolltiltak være forholdsmessige og nødvendige. Det er etter rådets syn ikke tvilsomt at regelverket forutsetter individuelle og konkrete vurderinger av forholdsmessighet/nødvendighet, selv om politiet har forsømt dette. I en slik situasjon mener Tilsynsrådet at å innføre nye regler med rutinemessig adgang til skjerpede tiltak, som innlåsing, kroppsvisitasjoner, bruk av sikkerhetsceller og restriksjoner i kommunikasjon med utenverden, vil bidra til en svekket rettsikkerhet for de internerte. Tilsynsrådet finner det paradoksalt at kritikken mot uhjemlet bruk av restriksjoner er løst ved å gi politiet rutinemessig adgang, og ikke ved å nedfelle konkrete kriterier som sikrer en individuell og konkret vurdering.

Som grunnlag for de nye reglene er det i hovedsak påberopt at hensyn til ro, orden og sikkerhet tilsier utvidede hjemler. Tilsynsrådet mener at slike hensyn ikke er tilstrekkelig faglig fundert. Departementets forslag tilfredsstiller dermed ikke hensynet til en bred vurdering, slik EMD-praksis forutsetter og som Høyesterett har lagt til grunn, senest i HR-2024-551-S. I denne storkammerdommen slo Høyesterett enstemmig fast at rutinemessige kroppsvisitasjoner i Bergen fengsel, inkludert nakenvisitasjoner med dyp knebøy, var i strid med EMK artikkel 3 og Grunnloven § 93 andre ledd 1 2. Ingen individuell vurdering ble foretatt og praksisen var basert på generelle risikobetraktninger. Det ble gjennomført hundrevis av visitasjoner uten konkret foranledning. Høyesterett understreket at slike inngripende tiltak krever *overbevisende sikkerhetsbehov* ("convincing security needs") i tråd med EMD-praksis. Dommen etablerer en norm for bred vurdering, der sikkerhetsbehov må veies opp mot den innsattes verdighet, og tiltaket må være forholdsmessig.

Begrensningene i inngrep er i hovedsak inntatt i de generelle innledende bestemmelser i høringsutkastet, etterfulgt av en bred adgang til *rutinemessige* inngrep. Tilsynsrådet mener at dette er et uheldig valg av lovgivningsteknikk, når formålet har vært å sikre de internertes rettigheter. Spørsmålet som må løses, er hvilken konkret tvang det er behov for ved en administrativ frihetsberøvelse.

Høringsnotatet strider mot de senere års klare signaler om å dempe fengselspreget på Trandum. Forslaget til nytt regelverk tar i for liten grad hensyn til den massive kritikken som er reist både fra Tilsynsrådet selv, NIM, Sivilombudet og Advokatforeningen samt fra CPT, mot utpreget fengselslignende forhold på Trandum. Departementet har tvert imot på en del punkter lagt til grunn en løsningsmodell som *ikke* er i tråd med senere rettsutvikling og kravet om konkrete individuelle vurderinger, som f.eks. i LB-2023-21398. Særlig påpekes fra rådet at rutinemessig innlåsing, særlig i kombinasjon med kollektiv utelukkelse, isolasjon og begrenset aktivitetstilbud, kan utgjøre nedverdiggende og ydmykende behandling i strid med EMK artikkel 3. Rutinemessig innlåsing normaliserer frihetsberøvelse uten individuell vurdering. Dette forslaget forsterker dermed likhetene med fengselsstraff, til tross for at internerte ikke er straffedømte. EMD har ved flere anledninger gitt uttrykk for at gjennomføringen av interneringen skal reflektere at de internerte ikke er frihetsberøvet på grunn av kriminalitet.

Både Sivilombudet og Europarådets torturforebyggingskomité (CPT) har som nevnt uttrykt sterk bekymring for praksisen ved Trandum, særlig knyttet til rutinemessig innlåsing og bruk av tvangsmidler. CPT har i sine rapporter pekt på at rutinemessig innlåsing av internerte, spesielt på Trandum, kan utgjøre isolasjon som er skadelig for psykisk helse og mulig i strid med EMK. Sivilombudet har støttet denne vurderingen og anbefalt at innlåsing kun benyttes unntaksvis og etter individuell vurdering. Videre har CPT kritisert bruken av sikkerhetscelle og sikkerhetsseng, og påpekt

at slike tiltak kan utgjøre umenneskelig og/eller nedverdiggende behandling. Begge instanser har også etterlyst bedre rettssikkerhetsgarantier ved beslag av elektroniske kommunikasjonsmidler, og understreket at slike inngrep må være forholdsmessige og begrunnet i konkrete behov.

Tilsynsrådet mener det er avgjørende at de nye reglene tar opp i seg denne kritikken og sikrer en mer restriktiv bruk av tiltak som innlåsing, utelukkelse og bruk av sikkerhetscelle. Videre, signaler fra PU gitt til Tilsynsrådet om at det finner sted en overgang til hybellås på rommene på Trandum- i seg selv positivt- tilsier at *heller ikke PU* ser behovet for en hjemmel til rutinemessige innlåsning på dag og nattetid. Tiden har dermed løpt fra departementets forslag.

Tilsynsrådet er videre meget kritiske til at høringsnotatet er sendt på høring uten at høringsinstansene er gjort kjent med hele innholdet i tilleggsutredningen av spørsmålet om overføringen av driften av utlendingsinternatet til Kriminalomsorgen. Den delen av tilleggsutredningen som Tilsynsrådet har fått innsyn i, inneholder flere menneskerettsdimensjoner. Som påpekt i vår klage til departementet 6. juni 2025 om avslag på innsyn i hele utredningen, er det derfor av stor betydning å få full tilgang, for å kunne kommentere de ulike forslagene i høringsnotatet. Det blir som å avgi uttalelse med bind for øynene når det gjelder internatets nære fremtid. Overføring til Kriminalomsorgen vil kunne gi bedre vern av menneskerettighetene. Dette har KDI og POD allerede konkludert med i den første utredningen. Det har da stor betydning å vite om tilleggsutredningen foreslår at driften i stedet skal forbli hos PU, samt hvilke kvalitetsløft på Trandum som utredningsgruppen har funnet grunn til å foreslå. Det bemerkes at rådet påklagde departementets innsynsavslag allerede i november 2024. Rådet anser det som uheldig at departementet i så lang tid ikke har oversendt klagen til Regjeringen som klageinstans.

Videre påpeker Tilsynsrådet at PU har igangsatt et internt utviklingsprosjekt som skal se nærmere på hvordan drift av internatet kan møte fremtidens utfordringer. I mandatet for dette prosjektet står det at "Prosjektet skal legge til grunn de anbefalinger som Politidirektoratet og Justis- og beredskapsdepartementet har gitt med hensyn til hvordan utlendingsinternatet skal driftes. Det vises i denne sammenheng til anbefalingene nedfelt i tilleggsrapporten.». At PU skal vektlegge anbefalingene i tilleggsrapporten, som PU, men ikke Tilsynsrådet har fått fullt innsyn i, understreker viktigheten av at også Tilsynsrådet, samt andre høringsinstanser, gis innsyn, for å kunne gi relevante innspill til forslagene om endringer i forskriften.

Det vil kunne være aktuelt for Tilsynsrådet å gi ytterligere merknader til høringsutkastet etter at innsyn i utredningen er gitt.

* *

Tilsynsrådet vil først i punkt 2 kommentere vurderingene i høringsnotatet når det gjelder formålet med utlendingsinternatet og kravet til lovhjemmel, legitime formål, nødvendighet og forholdsmessighet i menneskerettighetene. I punkt 3 kommenterer vi flere av forslagene til endringer i utlendingsloven § 107 med tilhørende forslag til endringer av utlendingsinternatforskrift. I punkt 4 kommenterer vi enkelte av forskriftsendringene som ikke er omtalt i punkt 3. Tilsynsrådet har ikke kommentert alle foreslåtte forskriftsbestemmelsene. Vi understreker likevel at våre kommentarer i både punkt 1 og 2 er generelle betraktninger som også relaterer seg til de forslagene som ikke er særskilt kommentert av Tilsynsrådet i punkt 3 og 4. Vi forutsetter derfor at Departementet også tar disse med seg i det videre arbeidet med revidering av utlendingsloven § 107 og bestemmelsene i den nye utlendingsinternatforskriften.

Tilsynsrådet etterlyser ellers at høringsnotatet adresserer de rettslige utfordringene rundt utenlandske delegasjonene på internatet. I punkt 5 tar vi derfor opp både den manglende hjemmelen for disse besøkene og hvordan de strider mot non-refoulement-prinsippet i folkeretten.

2. Formålet med utlendingsinternatet og kravet til lovhjemmel, legitime formål, nødvendighet og forholdsmessighet i menneskerettighetene

2.1 Formålet med utledningsinternatet

Formålet med internatet på Trandum er å sikre at personer uten lovlig opphold i Norge blir sendt ut av landet på en forsvarlig og human måte. Som nevnt i forrige punkt, har de som blir internert ikke begått straffbare handlinger. De foreslåtte endringene synes i første rekke å lov- og forskriftsregulere eksisterende praksis ved utlendingsinternatet som på flere punkter må anses som ulovlig. Tilsynsrådet savner en grundigere vurdering fra Departementets side av innretningen på utlendingsinternatet som vi i flere tidligere årsmeldinger har påpekt at har et langt mer fengselslignende preg enn formålet med interneringen skulle tilsi.

Departementet foreslår i utlendingsinternatforskriften § 1-2 ny formålsbestemmelse, men uten at det presiseres hva som er formålet med selve interneringen. Tilsynsrådet anbefaler derfor at det i utlendingsinternatforskriften § 1-2, eventuelt i første ledd i utlendingsloven § 107, også understrekes hva som er formålet med interneringen. Som vi kommer nærmere tilbake til, vil vurderingen ha betydning for de forholdsmessighetsvurderinger som må gjøres av de ulike lovhjemlene som foreslås i forhold til EMK.

2.2 Krav om lovhjemmel, legitime formål, nødvendighet og forholdsmessighet i menneskerettigheten

Inngrep i individers rettigheter må ha hjemmel i lov. Ifølge norsk rettstradisjon er det enten snakk om formell lov, eller forskrift med hjemmel i lov. Dette følger både av menneskerettighetene og Grunnloven. Hjemmelen for slike inngrep må også være tilstrekkelig presise slik at borgerne på forhånd skal kunne innrette seg etter hvilke handlinger det kan gripes inn mot og forutberegne sin rettsstilling. Høyesterett har oppsummert dette som at loven må være tilgjengelig og så presis som forholdene tillater, jf. HR-2024-551-S. Samtidig må kravet til lovhjemmel nyanseres ut fra hvilket område en befinner seg på, arten av inngrepet, hvordan det rammer og hvor tyngende det er.

Tilsynsrådet anser forslagene til nye lovhjemler i både utlendingsloven og forskriften som vide. Nærmere kriterier for tvangsbruken er ikke gitt. De endelige rammene for inngrepene overlates dermed ofte i praksis til PU å avgjøre på en måte som gir risiko for vilkårlighet. Som vi kommer tilbake til under, er det derfor grunn til å stille spørsmål ved om de foreslåtte hjemlene tilfredsstiller lovkravet i menneskerettighetene og Grunnloven.

Skal de ulike hjemlene som foreslås i høringsnotatet stå seg i forhold til menneskerettighetene, må de være begrunnet i ett eller flere legitime formål. I tillegg må de være nødvendige og forholdsmessige. Med nødvendighet menes at formålet ikke kan oppnås med et mindre inngripende tiltak. At hjemlene må være forholdsmessige, betyr at tiltaket ikke går lenger enn nødvendig i forhold til formålet. Det må også være en rimelig balanse mellom det inngrepet innebærer for individet på den ene siden, og de legitime samfunnsbehovene som begrunner tiltaket på den andre siden. I disse forholdsmessighetsvurderingene er det viktig å være tydelig på at Trandum ikke er et fengsel hvor folk sitter fordi man har utført straffbare handlinger.

Ethvert inngrep i de internertes menneskerettigheter, må være godt begrunnet. Hovedregelen er at de aktuelle lovhjemlene må sikre individuelle vurderinger, særlig ved inngripende tiltak som isolasjon, kroppsvisitasjon, innlåsing, bruk av sikkerhetscelle eller kommunikasjonsforbud og speile at de anvendes overfor sårbare grupper.

EMD har i en rekke avgjørelser påpekt at internering i forbindelse med migrasjon må følge de prinsipper som gjelder for innsatte i fengsler, herunder forbudet mot nedverdiggende behandling etter EMK artikkel 3 og retten til et familieliv etter EMK artikkel 8. Et eksempel er R. R mot Ungarn avsagt 2. mars 2021 av EMD om forholdene for en barnefamilie som oppholdt seg i transittsonen mellom Serbia og Ungarn i ca. fire måneder i 2017. EMD konkluderte med brudd på artikkel 3 og artikkel 5. Avgjørelsen inneholder flere prinsipielle uttalelser om barns, barnefamiliers og asylsøkeres sårbarhet og hvilke momenter som er relevante i terskel-vurderinger under EMK artikkel 3 når det gjelder forholdene der asylsøkere oppholder seg i påvente av behandling av asylsak.

Tilsynsrådet mener at rutinemessig innlåsing og innskrenking i kommunikasjon i kombinasjon med lite tilgang på psykisk helsehjelp og bruk av sikkerhetsavdeling og sikkerhetsceller, samt utelukkelse fra fellesskap, kan skape situasjoner sammenlignbare med saker der EMD har konstatert brudd. Selv om minstegarantier er inntatt i de generelle bestemmelsene i forskriftens innledning, vil de foreslåtte hjemler for rutinemessig inngrep skape betydelig risiko for menneskerettsbrudd. Et grunnleggende vern om menneskerettigheter forutsetter at det foretas konkrete forholdsmessighetsvurderinger for den enkelte internerte.

I høringsnotatet begrunner departementet inngrepene i hovedsak med ro, orden og generelle sikkerhetsmessige hensyn. Tilsynsrådet mener at begrunnelsen for å innføre disse rutinemessige inngrepene er for dårlig begrunnet. Behovet for ro, orden og sikkerhetsmessige hensyn for eksempel i forhold til bevegelsesfrihet på internatet er for dårlig dokumentert i høringsnotatet til å bane vei for rutinemessige innskrenkninger, og i strid med andre nordiske lands praksis.

Tilsynsrådet mener at hensynet til en forsvarlig lovhjemmel tilsier at uttrykket "rutinemessig" fjernes fra utkastet. Det gir ingen god veiledning om hvilke kriterier utøvende myndighet skal benytte.

3. Forslag til endringer i utlendingsloven § 107 med tilhørende endringer i utlendingsinternatforskriften

3.1 Endring av bestemmelsen om midlertidig fratakelse og forvaring av gjenstander i § 107 fjerde ledd bokstav b og utlendingsinternatforskriften § 2-4 og § 2-9

Som departementet påpeker i høringsnotatet vil forslaget til endringer i utlendingsloven § 107 fjerde ledd bokstav b om at politiet rutinemessig kan frata de internerte deres kommunikasjonsmidler, være et inngrep i EMK art 8. Formålet med denne bestemmelsen er ifølge departementet hensynet til både sikkerhet, personvern og bevisforspillelse.

I forslaget til nye bestemmelser i utlendingsinternatforskriften § 2-9 foreslås det likevel at de internerte skal få beholde mobiltelefoner som ikke har kamerafunksjoner. For de som blir fratatt telefonen, skal utlendingen få mulighet til å kommunisere med omverden på andre måter ved blant annet å gi dem en erstatningstelefon uten kamerafunksjon eller utvidet ringetid. Utlendingsinternatforskriften § 2-4 regulerer utlendingens rett til å telefonere mens de er internert.

Tilsynsrådet kan ikke se at verken sikkerhetsmessige utfordringer eller bevisforspillelse kan begrunne rutinemessige regler om at de internerte ikke kan beholde egne mobiltelefoner, nettbrett og PCer som har tilgang til internett. Det er som nevnt i de forrige punktene dårlig dokumentert at det er behov for å innføre en slik generell regel. Etter det vi er kjent med, er det heller ikke i Sverige og Danmark innført slike generelle regler. At man også i § 2-9 i utlendingsinternatforskriften åpner for at man som hovedregel vil kunne beholde mobiltelefoner som ikke har kamerafunksjoner, gjør at det er vanskelig å se hvorfor det er behov for å innføre en rutinemessig regel om at PU kan frata utlendingene sine

kommunikasjonsmidler. Tilsynsrådet vil derfor anbefale at «rutinemessig» ikke tas inn i § 107, 4. ledd bokstav b slik det er foreslått i høringsnotatet.

Vi kan ikke se at eventuelle personvern hensyn tilser at det er behov for å frata utlendingene kommunikasjonsmidler som har nettilgang. For de som blir fratatt sine kommunikasjonsmidler, er det viktig at det innføres kompenserende tiltak slik departementet foreslår i § 2-9, 3. ledd i utlendingsinternatforskriften. I kommentarene til denne bestemmelsen åpner departementet kun for at utlendingene skal kunne beholde *telefoner* uten kamera. Tilsynsrådet mener at også PCer og nettbrett uten kamerafunksjoner må kunne beholdes av de internerte. Tilsynsrådet foreslår etter dette følgende endringer i utlendingsinternatforskriften §§ 2-4 og 2-9:

- § 2-9, 3. ledd må ikke begrenses til de utlendinger som har fått fratatt sine kommunikasjonsmidler. Alle internerte må ha samme tilgang på kommunikasjonsmidler.
- Tilsynsrådet anbefaler at de ikke åpnes for begrensninger i ringetiden i utlendingsinternatforskriften i § 2-4 og at de internerte får fri tilgang til å bruke egen telefon eller lånetelefon uten kamera. Tilsynsrådet har i flere år kritisert at de internerte har begrenset adgang til å kommunisere med omverden. For mange internerte vil oppholdet på Trandum i seg selv oppleves som belastende. Flere internerte har overfor Tilsynsrådet gitt uttrykk for at den begrensede muligheten til å kunne kommunisere med familie og venner gjør belastningen større..
- Tilsynsrådet mener også at retten til bruk av PC-stuen på Trandum må rettighetsfestes i forskriften og den må gis til alle internerte slik det er gjort iblant annet Sverige uten forhåndsgodkjenning.

3.2 Ny bestemmelse om bevegelsesfrihet og rutinemessig innlåsing i § 107 fjerde ledd bokstav f og utlendingsinternatforskriften § 3-2

Tilsynsrådet vil, som i tidligere årsmeldinger, fremholde at hjemler om kontrolltiltak mv. må bygge på en reell vurdering hvor formålet med interneringen og hensynet til den internertes grunnleggende friheter må stå sentralt. Departementets tilnærming blir forfeilet når det tas utgangspunkt i hvordan politiet drifter Trandum i dag eller i stereotyper, jf. side 24 i høringsnotatet hvor det vises til det som «i alminnelighet må forventes på en institusjon som utlendingsinternatet.».

Internering er en særskilt form for frihetsberøvelse som skiller seg fra varetektsfengsling. Tilsynsrådet minner om at det i Ot.prp. nr. 17 (1998-99) side 69 er forutsatt at interneringen skal ha et sivilt preg og en myk gjennomføring. Den 20. april 2018 ble begrepet «internering» presisert i loven, til erstatning for «fengsling».

Innlåsing gir et nødvendig sterkt fengselspreg, noe som ikke er forenlig med interneringens formål. Innlåsing bidrar også til isolasjon og psykisk belastning blant de internerte, som beskriver praksisen som stigmatiserende. Sikkerhetshensyn vil i første rekke kunne ivaretas ved dynamisk og relasjonell kontakt mellom ansatte og internerte.

Departementet foreslår at det i ny bokstav f i utlendingsloven § 107 fjerde ledd sies uttrykkelig at politiet kan praktisere *rutinemessig innlåsing* av de internerte om natten og til faste tidspunkter. Supplerende bestemmelser om rammene for slik innlåsing foreslås inntatt i ny forskrift om utlendingsinternatet § 3-2. Departementet mener at en slik regulering ikke vil stride mot

menneskerettighetene, inkludert EMK artikkel 5 og 8. Departementet vurderer at formålet med rutinemessig innlåsing, å opprettholde ro, orden eller sikkerhet ved internatet, er i tråd med det som angis som legitime formål for inngrep i privatlivet etter EMK artikkel 8 nr. 2. Det er vist til PUs beskrivelse av situasjonen ved internatet.

Innlåsing er også begrunnet i hensynet til ro og sikkerhet for de internerte selv. Selv om rutinemessig innlåsing kan føre til misnøye eller ubehag blant internerte, kan departementet altså ikke se at tiltaket vil være av et omfang eller en karakter som medfører fare for faktisk isolasjon eller andre alvorlige psykiske eller fysiske belastninger. Begrepet «rutinemessig» er benyttet for å gjøre det klart at bestemmelsen hjemler en adgang til et generelt sikkerhetstiltak. Kravet til forholdsmessighet menes å sikre at rutineene, i tillegg til generelt å måtte være nødvendige for formålene nevnt innledningsvis i § 107 fjerde ledd, også må være proporsjonale sett opp mot sikkerhetssituasjonen på internatet, den samlede kontroll- og tiltaksbelastningen som utlendingene utsettes for under oppholdet, mv. Det er vist til at lagmannsretten i LB-2023-21398 fant at rutinemessig innlåsing i så mye som mer enn halvparten av døgnets timer ikke er forholdsmessig, uten at domstolen konkluderte på dette.

Tilsynsrådet er grunnleggende uenig i den tilnærmingen departementet her har valgt, hvor man fjerner seg fra en lenge ønsket oppmykning av fengselspreget fra alle hold i samfunnet, og i stedet gir direkte grunnlag i loven for at innlåsing kan fastsettes rutinemessig. Den prinsipielle tilnærmingen til restriktive inngrep, som etter dagens regelverk må være nødvendige etter en konkret vurdering, er dermed snudd fullstendig på hodet. Med det regelverket departementet nå foreslår, står PU nærmest fritt i å utøve en restriktiv praksis uten at det tas individuelle konkrete hensyn. Det er da en ikke ubetydelig risiko for nettopp å overskride det som er nødvendig og forholdsmessig. Tilsynsrådet er heller ikke enig i fortolkningen av LB-2023-21398 som en åpning for å gjøre rutinemessige inngrep. Dommens hovedanliggende er at de konkrete individuelle vurderingene gjort på Trandum var i strid med EMK artikkel 3.

I årsmeldingen for 2024 påpekte Tilsynsrådet at det i tidligere årsmeldinger er redegjort for at den rutinemessige innlåsing av internerte er ulovlig og lite hensiktsmessig og at den derfor må opphøre. I sammendraget til årsmeldingen for 2023 skriver rådet:

Tilsynsrådet for Trandum mener i år som i tidligere år, at utlendingsinternatet har et for fengselslignende preg og at det er rom for lavere grad av kontroll for å reflektere at grunnlaget for interneringen ikke er straffegjennomføring eller kriminalitet. Videre vurderer rådet at den rutinemessige innlåsing av internerte på sine respektive celler er ulovlig og at denne praksisen må opphøre. Tilsynsrådet anser det som hensiktsmessig å i stedet praktisere et utgangspunkt om ulåste dører, som ved Märsta förvar utenfor Stockholm. Tilsynsrådet ber Justis- og beredskapsdepartementet, ved den pågående revideringen av utlendingsinternatforskriften, om å klargjøre at innlåsing er en restriksjon som bare kan tillates når det er proporsjonalt og nødvendig etter en konkret vurdering.

Denne vurderingen står Tilsynsrådet fast ved. Det er etter Tilsynsrådets oppfatning ikke gitt en slik klargjøring av dagnes regelverk.

I høringsnotatet anerkjenner departementet som nevnt at innlåsing vil være en psykisk belastning for de internerte. Etter rådets syn inneholder høringsnotatet imidlertid ingen tilfredsstillende drøftelse av hvorfor det skulle være formålstjenlig med en hjemmel om *rutinemessig* innlåsing. En slik drøftelse forutsetter blant annet at det gjøres nærmere analyser av hva som vil være situasjonen uten en slik hjemmel. Det må antas at retningslinjer om nattero må være tilstrekkelig. Nattevakt vil kunne beslutte innlåsing etter en konkret vurdering. En slik «trappetrinn»-tilnærming er i bedre samsvar med

prinsippet om at bruk av unødig tvang skal unngås. Rådet antar at dette skaper mindre frustrasjon for de internerte, som igjen virker konfliktreduserende.

Verken Sverige eller Danmark praktiserer innlåsing inne på internatet. Som påpekt i årsmeldingen for 2023 kan de internerte på Märsta utenfor Stockholm i Sverige (Migrationsverkets förvar) bevege seg fritt og uten låste dører innenfor internatet. Praksisen i Sverige og Danmark viser at det er mulig å praktisere fri bevegelighet bak murene. Prinsippet om fri bevegelse innenfor institusjonens område gjenspeiles også i Europarådets forslag til felles europeiske regler for administrativ Rutinemessig innlåsing er altså ikke nødvendig. Det bør da heller ikke innføres, jf. blant annet som følger av den uheldige stigmatiseringen som innlåsing påfører de internerte. Det nye norske regelverket må ta dette opp i seg.

Tilsynsrådet stiller seg på denne bakgrunn uforstående til den vide hjemmelen til rutinemessig innlåsing som foreslås i det nye regelverket.

3.3 Endring av bestemmelsen om involvering av helsepersonell i utlendingsloven § 107, femte ledd

Forslaget til endringer av helsepersonells rolle i utlendingsloven § 107, femte ledd i forbindelse med utelukkelse av internerte fra fellesskapet er i stor grad i samsvar med de regler man har for dette i norske fengsler. Selv om Tilsynsrådet mener at utlendingsinternatet på Trandum ikke er et fengsel, ser vi likevel at mange av de samme hensynene gjør seg gjeldende i dette tilfellet. Forslagene til endringer av utlendingsloven § 107, femte ledd kan derfor virke fornuftige. Vi vil likevel foreslå enkelte presiseringer av rollen til helsepersonell i slike situasjoner.

I Helsedirektoratets gjeldende veileder (Helse- og omsorgstjenester til innsatte i fengsel – Veileder.pdf) side 44 står det:

«Ved isolasjon kan det oppstå motsetninger mellom fengselets straffe- og bevoktningsoppgaver og hensynet til den innsattes helse. (...)

Det er påvist at innsatte som under et fengselsopphold er atskilt fra fellesskapet, preges av større psykisk belastning enn de som ikke er underlagt slike restriksjoner (68). Symptomene kan endres og utvikles over tid, og individuelle reaksjoner og evne til mestring vil variere. Negative helseeffekter kan oppstå etter bare noen dager i isolasjon, og helserisikoen stiger for hver dag. (...)

Ifølge kriminalomsorgens retningslinjer til straffegjennomføringsloven, skal lege snarest se til den innsatte som er helt utelukket fra fellesskapet, dersom det foreligger opplysninger som tyder på at innsatte er syk eller for øvrig trenger legehjelp (...)

Helsepersonell i fengselet bør ikke uttale seg på forhånd om det vil være forsvarlig å utelukke en innsatt fra fellesskapet eller å fortsette å holde en person isolert. Uttalelser bør være basert på tilsyn som er gjennomført på medisinske indikasjoner. (...)

Disse helsemessige konsekvensene som er beskrevet ved å isolere personer i fengsler mener vi som nevnt også gjør seg gjeldende for internerte på utlendingsinternatet. Vi vil derfor foreslå at det i utlendingsinternatforskriften tas inn en egen bestemmelse som presiserer følgende:

- Helsepersonell skal ikke ha noen rolle i beslutningen om bruk av isolasjon, men skal utelukkende vurdere behov for helsehjelp og gi beskjed om eventuelle helsemessige bekymringer for den innsatte til ledelsen ved utledningsinternatet.

- Plikten om å varsle ansvarlig helsetjenester må presiseres ved at det blant annet fremgår av forskriften hvem som varsle, hva som menes med «uten ugrunnet opphold», hvem som skal varsles og ansvaret for de som mottar varselet til å gjøre vurderinger samt hvilke frister som gjelder for å følge opp disse varslene.

Tilsynsrådet anbefaler også departementet om å be Helsedirektoratet utarbeide en nasjonal veileder for helsetjenesten ved utlendingsinternat som utdypet myndigheten, forventningene og handlingsrommet til «ansvarlig helsetjeneste» herunder når og hvordan lege skal være involvert når de internerte utelukkes fra fellesskapet.

Tilsynsrådet antar at «ansvarlig helsetjeneste» i utlendingsloven § 107 innebærer at det er kommunehelsetjenesten ved utlendingsinternatet som skal varsles, og ikke en valgfri helsetjeneste som for eksempel innhenting av privat legeselskap i den enkelte situasjon. Tilsynsrådet anbefaler likevel at dette presiseres i forarbeidene.

3.4 Nye bestemmelser knyttet til bruk av restriksjoner overfor barn

Tilsynsrådets prinsipale standpunkt er at barn ikke skal interneres. Dette fastholdes. Tilsynsrådet vil gi en samlet fremstilling av sitt syn her, både overordnet og i forhold til konkrete forslag til endringer i lov og forskrift. Vi kommer likevel tilbake til spørsmålet i kommentarer til forskriftene § 2-10.

I høringsnotatet er det påpekt at nåværende utlendingslov § 107 ikke inneholder særlige regler om utelukkelse av personer under 18 år fra fellesskapet, eller om overføring av mindreårige til særlig sikret avdeling eller sikkerhetscelle. Av utkastet til nye regler følger at hvis utlendingen er under 18 år, kan tiltak etter bokstav b (sikkerhetscelle) og c (utelukkelse) bare brukes når det er *tvingende nødvendig*. Sikkerhetscelle etter bokstav b kan bare brukes overfor utlendinger under 18 år i *ekstraordinære tilfeller*. Vedtak om innlåsing av barn skal begrunnes særskilt og dokumentere at barnets beste har vært et grunnleggende hensyn. Det er ikke adgang til rutinemessig innlåsing eller kollektiv utelukkelse. Endringene er foreslått lovfestet i § 107 femte ledd og utdypet i forskriften §§ 4-3, 4-5 og 4-7.

Tilsynsrådet støtter at prinsippet om at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn, i tråd med Grunnloven § 104 og Barnekonvensjonen artikkel 3, tydeliggjøres i loven og forskriften. Det er positivt at det hjemles strenge vilkår, varslingsystemer og tidsbegrensninger. Prinsippet om barnets beste må imidlertid få større konkret forankring i forskriftens bestemmelser enn foreslått. Tilsynsrådet mener at en hovedregel om forbud mot sikkerhetscelle og sikkerhetsavdeling og svært strenge regler for innlåsing av barn må komme klarere til uttrykk. Slik teksten er formulert, synes det brukt mer innsats på å formulere adgangen til å gjøre unntak, enn på å sikre støttende tiltak overfor en sårbar gruppe. Tilsynsrådet frykter at hensynet til effektiv uttransportering vil veie langt tyngre for utøvende myndighetene enn hensynet til barnet.

Tilsynsrådet mener videre at barn i slike situasjoner må sikres barnefaglig oppfølging og ivaretagelse av psykisk helse i lovverket. Det må legges til grunn at tvangsutsending vil kunne utgjøre et varig traume. Rådets seneste tilsyn på Haraldvangen viste at de involverte barna ble utsatt for stor utskifting av personale og betydelig stress. De bør kunne forholde seg til få personer og da med barnefaglig ekspertise.

I tråd med Grunnloven og Barnekonvensjonens artikkel 37, som slår fast at frihetsberøvelse av barn kun skal brukes som en siste utvei og for kortest mulig tid, mener Tilsynsrådet at forskriften må skjerpes på følgende punkter:

- Det bør innføres et tilnærmet absolutt forbud mot bruk av særlig sikret avdeling og sikkerhetscelle for barn.
- Ved bruk av slike tiltak må det være krav nedfelt i lovverket om umiddelbar varsling til barnefaglig ansvarlig og uavhengig tilsynsorgan.
- Barn skal ikke omfattes av adgangen til utelukkelse.
- Tilsynsrådet etterlyser dokumentasjon av det påståtte behovet for bruk av sikkerhetstiltak og utelukkelse overfor barn.

Tilsynsrådet støtter oppsummert, på et subsidiært grunnlag, intensjonen bak forslaget om strengere regler, og krav på tilrettelagt boenhet, men mener at det er nødvendig med ytterligere presiseringer for å sikre at Norge oppfyller sine forpliktelser etter Barnekonvensjonen, EMK og Grunnloven.

3.5 Ny bestemmelse om utelukkelse av alle eller flere utlendinger fra fellesskapet (kollektiv utelukkelse)

Forslaget innebærer at det gis en ny hjemmel til kollektiv utelukkelse, dvs at en slik beslutning treffes av PU uten enkeltvedtak. Det er PU som har anmodet om en slik vidtgående hjemmel. Tilsynsrådet mener at behovet for og konsekvensene av en slik hjemmel - herunder bruk av isolasjon - er utilstrekkelig begrunnet og i utakt med dagens forståelse av de begrensninger som følger av EMK artikkel 3 og 8 og nyere praksis fra EMD om nedverdiggende behandling som følge av vilkårlige sanksjoner under frihetsberøvelse, jf. gjennomgangen av EMD-praksis i kroppsvisitasjonsdommen.

I Tilsynsrådets årsmelding for 2024 er det blant annet uttalt følgende om utelukkelse;

Å være utelukket fra fellesskap er forbundet med risiko for skadevirkninger. Tilsynsrådet oppfordrer PU til å arbeide systematisk med å holde antall vedtak om utelukkelse fra fellesskapet så lavt som mulig. PUs eget tilsyn fra oktober 2023 viser at internatet fortsatt har et forbedringspotensial når det gjelder kvaliteten på vedtak som blir fattet samt informasjon/oppfølging av rett til å klage over utelukkelsen, bruk av tolk, oversendelse av klage mv. Slike mangler har blitt påpekt tidligere, både av Tilsynsrådet (årsmeldingen for 2020 punkt 2.3) og av tilsynsgruppe i PU.

EMD har slått fast at internering i seg selv ikke er ulovlig, men forholdene ikke må krenke menneskelig verdighet. EMD krever videre at personer som utsettes for inngrep skal ha tilgang til klageadgang eller rettslig prøving. Dersom utelukkelse ikke kan påklages eller prøves rettslig, kan det være i strid med artikkel 13. EMD legger stor vekt på prosessuelle garantier, dokumentasjon og mulighet for kontroll.

Tilsynsrådet fraråder at en slik kollektiv hjemmel gis. Under ingen omstendighet kan det innføres strengere regler enn i et fengsel. Tilsynsrådet mener videre at det i alle tilfeller må etableres en formell klageordning for de internerte. Kun en administrativ prøving hos PU eller tilsyn er åpenbart ikke tilstrekkelig.

3.6 Endring av bestemmelser om kameraovervåking

Bruken av kameraovervåking er ikke tidligere reist som et tema i årsmeldingene fra Tilsynsrådet. Tilsynsrådet har i utgangspunktet ingen merknader til de avveininger som Departementet her gjør av

behovet for de aktuelle bestemmelsene om kameraovervåkning i utlendingsloven § 107 åttende ledd med tilhørende forskriftsbestemmelser. Vi vil likevel støtte Departementet i at opptakene som gjøres av de internerte ikke skal kunne lagres på ubestemt tid.

4. Forslag til ny forskrift om Politiets utlendingsinternat

4.1 § 2-1 Bevegelsesfrihet

Av utkastet fremgår det at selv om bestemmelsen er ny, innebærer den ikke vesentlige endringer i politiets kompetanse til å begrense friheten. Hovedformålet er først og fremst å synliggjøre rammene for de internertes bevegelsesfrihet.

Tilsynsrådet viser her for det første til sin generelle kritikk mot innlåsing. Bestemmelsen gir ingen forbedring. Tvert imot åpnes det opp for at det på vidt grunnlag kan gjøres begrensninger basert på *praktiske og generelle* forhold. Her tviholder departementet på et ensidig søkelys på sikkerhet. Hva som er grunnlaget, dvs hvilke erfaringsbaserte opplysninger og andre faglige utredninger man har bygget på, utenom PUs statistikker, er fraværende. Forslagene har en kraftig slagside mot verste falls tenkning overfor en gruppe mennesker som er frihetsberøvet uten å ha begått straffbare forhold.

Praksisen i Sverige og Danmark illustrerer at det er mulig å praktisere fri bevegelighet bak murene. At dette er mulig, innebærer samtidig at rutinemessig innlåsing ikke er nødvendig. Det bør da heller ikke innføres, jf. blant annet den uheldige stigmatiseringen som innlåsing påfører de internerte.

4.2 § 2-2 Fellesskap med andre

Tilsynsrådet har gjentatte ganger uttrykt bekymring omkring aktivitetstilbudet på internatet og at dette ikke er godt nok. I tidligere årsmeldinger har Tilsynsrådet anbefalt at aktivitetstilbudet utvides og at det tilrettelegges for at de internerte kan drive med meningsfullt arbeid.

Som noe nytt foreslås det i annet punktum innført en plikt for politiet til å legge til rette for at fellesskapet kan gjennomføres i så stor utstrekning som mulig. Bakgrunnen er at muligheten til sosialt samvær på dagtid og menneskelig kontakt ofte er velegnet og viktig for å normalisere utlendingens situasjon og dempe belastningen av frihetsberøvelsen. Dette støttes av Tilsynsrådet. Tilsynsrådet mener at aktivitetssenteret bør være daglig tilgjengelig for de internerte. Fellesaktiviteter bør systematiseres og operasjonaliseres. De internerte bør få tilbud om ulike arbeidsoppgaver som kan avlønnes.

4.3 § 2-6 Friluft, fysisk aktivitet og undervisning

Bestemmelsen er kun en videreføring av dagens regelverk og gir ingen økede rettigheter. Tilsynsrådet skrev i årsmeldingen for 2024:

Tid ute i friluft er viktig for å ivareta de internertes fysiske og psykiske helse. Tilsynsrådet har derfor tatt til orde for at utlendingsinternatet bør tilrettelegge for at internerte kan tilbringe mest mulig tid i friluft og for at de skal kunne fylle tiden med meningsfulle utendørsaktiviteter.

Tilsynsrådet finner det naturlig at internerte har fri tilgang på uteområdene i utlåsningstiden, og at luftegården i større grad bør rustes opp. Når det nå forskriftsfestes at de har krav på minst en time pr dag ute, er det positivt, men kun et minimum.

4.4 § 2-7 Religions- og livssynsutøvelse

I årsmeldingen for 2024 påpekte vi også at flere av de internerte i løpet av året hadde gitt uttrykk for utfordringer knyttet til deres religionsutøvelse. Tilsynsrådet anbefalte derfor blant annet at det etableres en ordning hvor religiøs leder/veileder besøker utlendingsinternatet fast, og ikke kun ved annonsert behov. Tilsynsrådet mente også at utlendingsinternatet på andre måter være oppmerksomme på religiøse behov og legge til rette for disse. Tilsynsrådet har i flere år påpekt at det manglende mattilbudet ved Trandum ikke har vært forenlig med religionsutøvelsen til dem som sitter på Trandum.

Tilsynsrådet mener derfor at forslaget til ny utlendingsinternatforskrift § 2-7 er et skritt i riktig retning og vi synes også det er positivt at Departementet i kommentaren til bestemmelsen fremhever både mattilbud og samtaler med religiøse representanter som viktig tiltak som det skal legges til rette for.

4.5 § 2-8 Rådighet over eiendeler og medbragte gjenstander

Tilsynsrådet viser her til det vi har kommentert i punkt 3.1 om Endring av bestemmelsen om midlertidig fratakelse og forvaring av gjenstander i § 107 fjerde ledd bokstav b og utlendingsinternatforskriften § 2-4 og § 2-9.

4.6 § 2-10 Innkvartering av familier, barnefamilier og enslige mindreårige

Som noe nytt foreslår departementet å presisere at barnefamilier og enslige mindreårige har krav på å plasseres i tilrettelagte enheter. Dette samsvarer med dagens organisatoriske løsning med plassering av slike personer i tilrettelagt familieenhet (i dag lokalisert på Haraldvangen).

I årsmeldingen fra 2024 har Tilsynsrådet bedt om at praksisen med plassering av barn på Haraldvangen må opphøre. Det er vist til årsmeldingen for 2023 hvor det heter:

Tilsynsrådet understreker at rådet anser det som prinsipielt problematisk med frihetsberøvelse av barn. Ressurssituasjon og praktiske behov i politiet kan ikke vektlegges mer enn barns grunnleggende rettigheter. Hensynet til barnets beste kan ikke, i lys av de strenge vilkår som gjelder for interneringen, brukes som et argument for å forlenge interneringen. Tilsynsrådet peker også på at den internasjonale rettsutviklingen går i retning av et totalforbud for internering av barn, se særlig FNs Barnekomité og FNs konvensjon for beskyttelse av rettighetene til alle migrasjonsarbeidere og medlemmer av deres familier, Joint general comment av 16. november 2017 avsnitt 5.

Tilsynsrådet ba i juni 2022 om å få oversendt kopi av begrunnelsen som er gitt for plassering av mindreårige på Haraldvangen der beslutningen kun er tatt av politiet. Forespørselen ble avslått idet politiet anså at dette ligger utenfor Tilsynsrådets mandat. På spørsmål fra Tilsynsrådet har Politidirektoratet bekreftet at de ikke fører tilsyn med politiets beslutninger om pågrep/internering av barn. Rådet legger til grunn at det heller ikke er andre instanser som fører kontroll med politiets beslutninger om pågrep av barn, herunder om de svært strenge vilkårene er oppfylt. Dette mener Tilsynsrådet er svært betenkelig, og rådet stiller spørsmål ved om adgangen til å internere barn er i samsvar med barnekonvensjonen artikkel 37 bokstav b.

FNs barnekomité og FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR) har tatt til orde for et forbud mot å internere barn. I januar 2024 vedtok Frankrike et slikt forbud.

I juni 2024 ga Norge merknader til barnekomiteens 7. rapport. Merknadene knyttet til internering av barn er knappe og lite tilfredsstillende, noe Tilsynsrådet ga uttrykk for i en uttalelse til FNs barnekomité i august 2024. Tilsynsrådet ga uttrykk for at komiteen bør opprettholde sine anbefalinger til Norge om innføring av et totalforbud mot frihetsberøvelse av barn.

I årsmeldingen for 2024 konkluderes slik:

Det er store potensielle skadevirkninger forbundet med frihetsberøvelse av barn. Tilsynsrådet anbefaler at departementet forbereder lovforslag om forbud mot internering av barn. Et slikt forbud vil være en lojal oppfølging av barnekonvensjonen artikkel 37 og barnekomiteens anbefalinger. Myndighetenes behov for å kunne plassere barn på Haraldvangen synes heller ikke å være stort, gitt det begrensede antall plasseringer som har skjedd der etter opprettelsen i 2018.

Vilkårene for å plassere barn på Haraldvangen etter utlendingsloven er svært strenge. Tilsynsrådet anser det som urovekkende at utlendingsmyndighetene ikke har fulgt opp rådets påpekninger om at ingen fører tilsyn med politiets beslutninger om å plassere barn på Haraldvangen. Det er her snakk om en særlig sårbar gruppe. Tilsynsrådet ber derfor om at JD umiddelbart tar stilling til hvordan en tilsynsordning med politiets beslutninger kan komme på plass.

Det følger av den siste rapporten fra FNs barnekomite om hvordan Norge etterlever barnekonvensjonen at Norge ikke må bruke internering av barn i utlendingssaker. Rapporten er datert 5. juni 2025.

Den norske legeforening uttalte i sitt Policy notat 5/18 at " Internering av barn og familier under fengselsliknende forhold kan være skadelig for barns helse". Dette burde vært gjenstand for langt mer inngående undersøkelser fra myndighetenes side. Tilsynsrådet mener videre at det må føres mer inngående tilsyn om PUs beslutningsgrunnlag ved barns plassering.

Tilsynsrådet kan ikke se at departementet har fulgt opp kritikken i sitt forslag. Tvert imot har departementet benyttet anledningen til å innskrenke adgangen for familier uten barn til å bli internert sammen. Det fremstår som å sette svake grupper opp mot hverandre.

4.7 § 2-11 Helsetjenester

Det foreslås ingen endringer av rettighetene til helsetjenester i denne bestemmelsen. Tilsynsrådet tar det til etterretning. Vi vil likevel påpeke at vi i vår tidligere høringsuttalelser fra 2023 og 2024 om forslag om overføring av ansvaret for helsetilbudet ved utlendingsinternat til kommunen etterspurte en vurdering fra departementet om de menneskerettslige forpliktelser Norge har til å yte helsehjelp til de internerte som befinner seg på utlendingsinternatet og at denne vurderingen skulle skje i en umiddelbar forlengelse av overføringen av ansvaret til kommunene. Tilsynsrådet kan ikke se at en slik vurdering er blitt gjort. Vi ber derfor om at departementet følger opp dette. Vi ber også om, slik vi har foreslått tidligere, at det gis en forskriftsbestemmelse som gjør det klart at psykolog skal være tilgjengelig for de internerte ved internatet.

4.8 § 2-12 Avhjelpende tiltak ved hel utelukkelse eller opphold i sikkerhetscelle

Den generelle plikten politiet har til å legge forholdene til rette slik at skadelige virkninger av oppholdet så vidt mulig forebygges, foreslås videreført i ny § 1-3. I tillegg foreslår departementet at det i ny § 2-12 innføres en plikt for politiet til å tilby personer som er utelukket helt fra fellesskapet med andre eller

som er plassert i sikkerhetscelle, aktiviteter og andre tiltak som kan forebygge eller avhjelpe skadelige følger av restriksjonen. Tilsynsrådet mener at det er positivt at slike tiltak lovfestes, men at det ikke kan kompensere for innføring av strengere tiltak enn gjeldende praksis. Hovedfokus må være å redusere de fengselsliknende forhold.

4.9 § 3-4 Undersøkelse av utlendingens person

Tilsynsrådet vil særlig kommentere adgangen til kroppsvisitasjon. Med «kroppsvisitasjon» menes undersøkelse ved besiktigelse av naken kropp.

PU har i instruks og interne retningslinjer for utlendingsinternatet fastsatt at undersøkelsene kan omfatte ytre visitasjon og, etter omstendighetene, kroppsvisitasjon, se instruks punkt 8.3 og retningslinjene punkt 2.7. Formålet med undersøkelsene vil for det første være å forhindre at det tas med gjenstander som kan utgjøre en trussel for ro, orden eller sikkerhet på internatet, jf. utlendingsloven § 107 fjerde ledd første punktum. Et annet formål er identifisering av dokumenter som kan bidra til å oppklare en utlendings identitet med sikte på effektivisering av et vedtak som pålegger utlendingen å forlate riket, såfremt det foreligger grunn til å tro at vedkommende skjuler eller tilbakeholder opplysninger om sin eller en annen utlendings identitet eller oppholdssted, jf. lovens § 107 fjerde ledd annet punktum.

Departementet foreslår at gjeldende bestemmelser om undersøkelse av utlendingens person, herunder kroppsvisitasjon, videreføres i ny § 3-4. Det foreslås ikke endringer i de materielle vilkårene, men en del presiseringer om skånsom behandling. I ny § 3-4 første ledd foreslås presisert at «undersøkelse av utlendingens person» etter utlendingsloven § 107 fjerde ledd første punktum bokstav a, jf. annet punktum, kan utføres ved bruk av «teknisk utstyr, hund, manuell ytre visitasjon eller ved kroppsvisitasjon». Av annet ledd fremgår det at undersøkelser etter første ledd ikke skal være mer omfattende enn nødvendig, og at undersøkelsene skal utføres så skånsomt og hensynsfullt som mulig. Det innebærer blant annet at alternative og mindre inngripende undersøkelsesformer skal vurderes før kroppsvisitasjon, for eksempel bruk av teknisk utstyr som kroppsskanner eller metalldetektor, eller delvis avkledning der personen får beholde undertøy på. Paragrafens tredje ledd inneholder særskilte regler for hvordan kroppsvisitasjon skal gjennomføres. I tredje ledd fastsettes det for det første at kroppsvisitasjon skal utføres på minst mulig krenkende måte, og av en person av samme kjønn som den som undersøkes. Det presiseres videre at kroppsvisitasjon skal gjennomføres trinnsvis, slik at personen aldri står helt naken mens undersøkelsene pågår, samt på et avskjermet område uten innsyn. Til sist angis at det ikke er adgang til undersøkelse av kroppens hulrom.

Tilsynsrådet vil bemerke at disse innskrenkingene i forslaget riktignok er klargjørende, men at dette allerede og for lengst er gjeldende rett, og at en mangel på slike presiseringer ville vært i strid med rettsgrunnlaget. Det er derfor ikke tale om nye regler, men en kodifikasjon.

Det er langt mer oppsiktsvekkende at departementet ser ut til å mene at det er omtrent samme behov for kroppsvisitasjoner på Trandum som i et fengsel. Tilsynsrådet har fått anledning til å gjennomgå materiale fra PU som foreligger om når kroppsvisitasjonen er gjennomført. I mange tilfeller har visitasjonene sammenheng med uro, selvbeskadigelse og psykiske plager og ofte følges dette opp med overføring til sikkerhetsavdeling. Helsehjelp og mindre fengselspreg ville antakelig hatt bedre effekt. Behovet burde vært undersøkt langt mer systematisk og bredt.

Igjen vil Tilsynsrådet som ved en rekke tidligere anledninger insistere på at det settes av ressurser til kroppsskanner. Det er helt nødvendig for å oppfylle kravene i gjeldende rett om bruk av skånsommere metoder. At kroppsskanner fortsatt ikke er på plass, er urovekkende og illustrerer at departementets

oppfølging av forholdene på Trandum er mangelfull. Departementet kan ikke nøye seg med oppfølgninger av regelverk, men må i større grad ta ansvar for hvordan institusjonen driftes.

4.10 Forskriftsutkastet kapittel 4 - Bruk av makt og maktmidler, særlig sikret avdeling og sikkerhetscelle. Utelukkelse fra fellesskapet

Departementet foreslår ingen materielle endringer i politiets adgang til bruk av makt og godkjente maktmidler på internatet. Gjeldende forskrift § 9 foreslås videreført i sin helhet i ny forskrift § 4 1, men slik at det tilføyes at bruken av makt og maktmidler skal skje i samsvar med politiloven § 6, politiinstruksen og de til enhver tid gjeldende instruks og retningslinjer fastsatt av Politidirektoratet.

Her viser Tilsynsrådet til sin gjennomgang og kritiske merknader ovenfor, særlig i punkt 3.

5. Lovligheten av utenlandsdelegasjonene ved Trandum og forholdet til non-refoulement

5.1 Bakgrunnen for delegasjonsbesøkene

Våren 2024 ble Tilsynsrådet kjent med at en delegasjon fra etiopiske myndigheter hadde møter med internerte på Trandum for å få avklart deres identitet. Via henvendelser fikk Tilsynsrådet vite at advokater ble nektet å delta under møtene. Det kom også frem at samtaler ble gjennomført uten at tolk og norsk politi var til stede samt uten tilstrekkelig notoritet. Rådet er kjent med at det nå er gjort visse tilpasninger av praksisen rundt disse besøkene. Vi mener likevel det er grunn til å understreke at rettssikkerheten rundt disse besøkene må styrkes i lovverket.

Disse delegasjonsbesøkene reiser flere spørsmål i forhold til Norges internasjonale forpliktelser. Tilsynsrådet er derfor overrasket over at lovhjemmelen og forholdet til menneskerettighetene ikke er nærmere drøftet i høringsnotatet. Vi ber om at dette gjøres i forbindelse med den videre behandlingen av høringsnotatet.

5.2 Manglende lovhjemmel for delegasjonsbesøkene

Som påpekt i Tilsynsrådets årsmelding for 2024 mener vi at det ikke finnes lovhjemmel for delegasjonsbesøkene verken i loven eller forskriften. I brev 12. desember 2024 anførte POD at ordlyden i utlendingsforskriften § 17-7 første ledd bokstav b om den internertes plikt til å medvirke til at reisedokument utstedes, hjemler disse delegasjonsbesøkene, da bestemmelsen ikke er uttømmende ved at det står «herunder ved å la seg fremstille for aktuelle lands utenriksstasjon». Det er riktig at det ikke er gitt en uttømmende opplisting av hvordan utlendingene plikter å innhente reisedokumenter i bestemmelsen. Plikten etter bokstav b er likevel klart avgrenset til en medvirkningsplikt til at disse dokumentene «innhentes eller utstedes». Tilsynsrådet mener det er å strekke ordlyden for langt om den også skulle omfatte en plikt til å delta i avhør som foretas av andre lands myndigheter i Norge.

I situasjonen som gjelder fremstilling ved utenriksstasjon er formålet «å få utstedt reisedokument» og plikt til å gi de opplysninger som er nødvendig for dette. Dette formålet er annerledes enn det PU opplyser er formålet med delegasjonsbesøkene, nemlig å gjennomføre ID-avklaring/verifisering. Som påpekt i årsmeldingen for 2024 mener Tilsynsrådet at utlendingen vil være i en mer sårbar situasjon overfor utenlandske myndigheter når samtalen finner sted på steder hvor vedkommende er internert enn hvis han/hun oppsøker en utenriksstasjon. Tilsynsrådet mener at legalitetsprinsippet i norsk rett

stiller krav til at det foreligger en klar lovhjemmel for slike delegasjonsbesøk, som vi ikke kan se at er oppfylt i dette tilfellet.

PU og POD har angitt at de utenlandske delegasjonene «er lovlig invitert av norske justismyndigheter, og delegasjonsbesøk kan være hjemlet i ulike tilbaketakelsesavtaler.» Tilsynsrådet kan vanskelig se at avtale om myndighetsutøvelse fra andre lands myndigheter på norsk territorium, uten norske myndigheter eller advokat til stede, er i samsvar med suverenitetsprinsippet. Praksisen reiser spørsmål om forholdet til Grunnloven og om godkjenning fra Stortinget. Tilsynsrådet viser også her til at PU har opplyst at det fra deres side er ønskelig å være til stede under samtalen, men at det er en del land som ikke ønsker dette, noe «politiet må forholde seg til all den tid samtalen skjer som ledd i utenlandske myndigheters vurdering av utstedelse av reisedokument». Tilsynsrådet finner uttalelsen, som bekreftes i PODs brev 12. desember 2024, usedvanlig ettersom den viser at norsk politi på norsk institusjon der frihetsberøvelse utøves, anser seg bundet av hva utenlandske myndigheter måtte ønske.

Tilsynsrådet kan ikke se at det i dag finnes lovhjemmel for de aktuelle delegasjonsbesøkene og ber derfor departementet vurdere dette i forbindelse med behandlingen av endringene i utlendingsloven. Vurderingene bør også omfatte om praksisen er hensiktsmessig.

5.3 Vil en lovhjemmel kunne ivareta de internertes rettssikkerhet etter non-refoulement prinsippet?

Prinsippet om non-refoulement innebærer at de internerte ikke skal returneres dersom det vil innebære fare for forfølgelse. Dette vernet fremkommer både av flyktningkonvensjonen, utlendingsloven § 73 og EUs returdirektive artikkel 5. Non-refoulement prinsippet er absolutt, og stater kan derfor ikke fravike dette i lovs form.

I EU-domstolens dom 17. oktober 2024 (C156/23) ble det gitt føringer for statens forpliktelser til å ivareta non-refoulement-prinsippet etter returdirektivets artikkel 5. Dommen pålegger ansvarlige myndigheter å gjøre en vurdering av om man ivaretar prinsippet i forbindelse med uttransport. Det gjelder selv om dette har vært vurdert av utlendingsmyndighetene tidligere, da det kan foreligge en ny situasjon for utlendingen. Tilsynsrådet mener på denne bakgrunn at departementet må vurdere om det er mulig å innføre en lovhjemmel for dette i Norge. Det bør også vurderes om den aktuelle praksisen, som innebærer at utlendingen mot sin vilje settes i en situasjon hvor vedkommende er i direkte kontakt med myndigheter som ga utlendingen grunn til å flykte, er nødvendig. I så måte vil den aktuelle praksisen kunne lede til en undergraving av asylinstituttet ved at personer som har behov for å søke asyl vegrer seg for dette.

Som påpekt i vårt brev til departementet 9. april 2025 om ivaretagelse av non-refoulement-prinsippet under utenlandsdelegasjoner på Trandum, er de internertes rettssikkerhet ikke godt nok ivare tatt under de aktuelle samtalen. Tilsynsrådet mener at det er grunn til å spørre om det i det hele tatt er mulig å innføre rutiner for disse besøkene som ivaretar de forpliktelser Norge har etter non-refoulement-prinsippet. Som fastslått i brevet må departementet uansett utarbeide bedre regler for hvordan PU skal gjennomføre disse besøkene for at de skal kunne være i samsvar med prinsippet. Disse reglene må blant annet rettighetsfeste at utlendingene har rett på fri rettshjelp under besøkene. Vi ber om at departementet vurderer hvilke regler som skal gjelde for delegasjonsbesøkene i forbindelse med den videre behandlingen av høringsnotatet.

Med hilsen

Elizabeth Baumann
rådsleder

Mads Harlem
nestleder

Tilsynsrådet for tvangsreturer og utlendingsinternatet

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