

Justis- og beredskapsdepartementet
Inngitt digitalt via regjeringen.no

Deres referanse: 26/1653
Vår referanse: 2026/54
Dato: 29.05.2026
Publikasjonsnr.: NIM-H-2026-027

HØRINGSUTTALELSE

Forslag til endringer i utlendingsloven mv. – overføring av driftsansvaret for utlendingsinternatet fra politiet til kriminalomsorgen

1. Innledning

Det vises til Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev av 20. mars 2026 med forslag til endringer i utlendingsloven m.v. NIM takker for muligheten til å gi innspill.

Regjeringen sendte i 2025 forslag til endringer i utlendingsloven og forskriften på høring, hvor NIM innga innspill.¹ En del av innspillene er fulgt opp i det nye lovforslaget. Samtidig er reglernes utforming ny på flere punkter, og NIM vil derfor komme med noen merknader til utvalgte bestemmelser. Vi bemerker samtidig at synspunktene som fremkommer i vårt tidligere høringssvar, ligger fast.

2. Overordnet om forslaget

NIM redegjorde for de overordne menneskerettslige rammene i vårt foregående høringssvar, som er tilgjengelig [her](#). Det vises i hovedsak til gjennomgangen i høringssvarets kapittel 2.

I årsmeldingen for 2025 anbefalte NIM at «Regjeringen bør foreslå endringer i utlendingsloven og utlendingsinternatforskriften som reduserer risikoen for menneskerettsbrudd ved utlendingsinternatet på Trandum. Regelendringene bør blant annet sikre at det foretas individuelle vurderinger knyttet til innlåsing, fratakelse av telefon og utelukkelse fra fellesskapet, samt hindre uforholdsmessig maktbruk mot barn».²

¹ NIMs høringssvar er tilgjengelig [her](#).

² Anbefalingen med begrunnelse kan leses i NIMs årsmelding for 2025, tilgjengelig [her](#).

Anbefalingen ble fremmet før dette lovforslaget ble sendt på høring. Samlet sett er lovforslaget etter NIMs syn en forbedring sammenlignet med gjeldende regelverk, og også lovforslaget sendt på høring i 2025. Hjemlene gir nå overordnet sett bedre uttrykk for de vurderingene som må foretas for å begrense ulike rettigheter, ved at det skal gjøres individuelle vurderinger, at inngrepet må forfølge et nærmere angitt formål, og ikke være uforholdsmessig. Det er også positivt at det stilles krav om at flere beslutninger skal nedtegnes og begrunnes.

NIM vil på generelt grunnlag understreke at det er sentralt at regelverket også *praktiseres* på en måte som er i tråd med menneskerettighetene. Dette forutsetter både kompetanse og kunnskap hos ansatte, at ressurs- og bemanningssituasjonen er tilfredsstillende, og at det arbeides systematisk for å redusere behovet for inngrep. NIM mener det i senere tid er lagt ned et godt arbeid for å redusere belastningen av interneringen. Det er likevel viktig at dette arbeidet fortsetter. Sivilombudets forebyggingsenhet har i sin nylige besøksrapport skissert en rekke utfordringer slik som manglende bevegelsesfrihet, manglende tilgang til mobiltelefon, for svakt aktivitetstilbud og svakheter i håndteringen av selvmords- og selvskaderisiko. I tillegg pekes det på utfordringer forbundet med sikkerhetscelle og ved helsetilbudet.³ Sivilombudet konkluderer med at det er risiko for nedverdiggende og umenneskelig behandling ved internatet. Det må arbeides systematisk for å redusere denne risikoen så langt det lar seg gjøre, og det er viktig at ulike restriksjoner for den enkelte internerte sees i sammenheng.

3. Merknader til forslaget

3.1 Overføring av driftsansvaret til Kriminalomsorgen

Menneskerettighetene stiller i seg selv ingen krav til hvilken etat som skal eller bør drifte et utlendingsinternat. NIM støtter at den etaten som har best forutsetninger for å gjennomføre frihetsberøvelsen på en god måte skal få ansvaret, uten at NIM har gjort noen selvstendig vurdering av hvilken etat dette skal være. Det er likevel viktig at det arbeides for å redusere det fengselsliknende preget ved internatet, og at skillet mellom administrativ frihetsberøvelse av utlendinger og fengselsstraff opprettholdes. NIM støtter derfor at reguleringen av internatet fortsatt skal følge av utlendingsloven med forskrift, for å tydeliggjøre dette skillet.

3.2 Hjemmel for innlåsing

Departementet foreslår en ny bestemmelse om bevegelsesfrihet i forslag til utlendingsloven § 107 a, som åpner for innlåsing inntil 12 timer per døgn.

³ Hele besøksrapporten er tilgjengelig på Sivilombudets nettsider [her](#).

Rutinemessig innlåsing bryter EMK artikkel 8 hvis inngrepet ikke er forholdsmessig. NIM viser til gjennomgangen i LB-2023-21398. Her fant retten at innlåsing var uforholdsmessig ut fra konkrete momenter slik som lav sikkerhetsrisiko, lang interneringstid samt at utlendingen var i en svært sårbar situasjon. I forrige høringsrunde var NIM kritisk til adgangen til omfattende innlåsing av de internerte, og NIM anbefalte i årsmeldingen for 2025 at det må foretas individuelle vurderinger knyttet til innlåsing. Historisk har det også vært en praksis med omfattende innlåsing av de internerte, slik blant annet beskrevet i rapportene fra Tilsynsrådet for Trandum de senere årene.

NIM mener at det grunnleggende utgangspunktet – at utlendingen skal kunne bevege seg fritt på internatet, bør fremgå som første ledd. Dette bør også omfatte uteområdene. Det er begrensninger i dette som må begrunnes. NIM ser for øvrig positivt på at innlåsing må skje etter en konkret vurdering, at hensynet til orden ikke lenger skal kunne begrunne innlåsing, og at det ikke kan låses inn lengre enn det som er forholdsmessig.

Når det gjelder varigheten av innlåsing skal dette være maksimalt 12 timer i døgnet. NIM er kjent med at praksis på internatet i dag er slik at de låses inn på kveldstid, og forblir innelåst til neste morgen, noe mange opplever som en belastning. NIM mener det bør arbeides for at de internerte låses inn for så kort tidsrom som mulig, og at generelle sikkerhetsbetraktninger ikke bør medføre rutinemessig innlåsing i inntil 12 timer per døgn uten at man vurderer andre tiltak. Det kan for eksempel gjelde plassering av internerte med lav risiko på egne avdelinger, økt bemanning på kveld og natt eller andre tiltak som reduserer behovet for innlåsing på kvelds- og nattestid. NIM vil også bemerke at ressursituasjon på natt i utgangspunktet ikke bør begrunne rutinemessig innlåsing, se LB-2023-21398 i denne retning. NIM ser ellers positivt på at det ved interneringer av noe lengre varighet skal gjøres individuelle og konkrete vurderinger av behovet for innlåsing og forholdsmessigheten av inngrepet. Dette kan bidra til å redusere risikoen for menneskerettsbrudd.

Den siste tiden er det NIMs oppfatning at internatet i langt mindre grad enn før driver rutinemessig innlåsing av de internerte på dagtid, og at det har vært lagt ned et stort arbeid for å unngå dette, herunder installering av hybellåser. Dette er positivt, og det er viktig at utviklingen fortsetter også hvis driften overføres til Kriminalomsorgen, slik at behovet for innlåsing reduseres så langt det lar seg gjøre.

3.3 Fratakelse av elektroniske kommunikasjonsmidler og andre gjenstander

NIM har over tid vært kritisk til rutinemessig fratakelse av kommunikasjonsmidler og andre personlige gjenstander fra de internerte ved Trandum. I årsmeldingen for

2025 anbefalte NIM at det bør foreslås regelendringer som blant annet bør sikre at det foretas individuelle vurderinger knyttet til fratakelse av telefon ved internatet. I forrige høringsrunde påpekte NIM at regelverket i større grad bør basere seg på individuelle vurderinger enn rutinemessig fratakelse.

Departementet foreslår en ny bestemmelse om fratakelse av personlige gjenstander i § 107 b). NIM er positiv til at hovedregelen er at de internerte skal kunne beholde sine egne eiendeler, og at fratakelse må skje med grunnlag i ett eller flere bestemte formål. Bestemmelsen åpner i større grad enn tidligere for at de internerte skal kunne beholde sin egen telefon, noe som er et fremskritt. NIM legger til grunn at det vil arbeides for at dette blir hovedregelen også i praksis. Det er ellers positivt at den internerte skal sikres rimelig adgang til kommunikasjon på andre måter dersom elektroniske kommunikasjonsmidler blir fratatt.

3.4 Andre kontrolltiltak under internering

Departementet foreslår en ny bestemmelse om kontrolltiltak i utlendingsloven § 107 c). Disse vil utgjøre inngrep i EMK artikkel 8 og/eller 10. Etter omstendighetene kan rutinemessige kroppsvisitasjoner også utfordre EMK artikkel 3. Rettssikkerhetsgarantier ved gjennomføringen har etter EMDs praksis gjerne stor betydning for om kontrolltiltakene er forholdsmessige.

Departementet nevner at restriksjoner i forbindelse med telefonsamtaler utgjør enkeltvedtak, men går ellers så langt vi kan se ikke inn på hvorvidt andre restriksjoner etter § 107 c utgjør enkeltvedtak.⁴ Det bør utdypes i en proposisjon.

Etter NIMs syn legger bestemmelsen for øvrig opp til at det kan gjøres gode menneskerettslige vurderinger, men det er viktig at dette også skjer i praksis. Blant annet bør de ansatte gis god veiledning i hvordan fatte slike beslutninger, og det bør jevnlig vurderes om maktbruken ved institusjonen fremstår forholdsmessig både generelt og overfor enkelte internerte. Etter NIMs syn bør det også fremgå av bestemmelsen at beslutning om kontrolltiltak etter bestemmelsen skal nedtegnes skriftlig, for å sikre notoritet. En slik endring i bestemmelse kan f.eks. utformes slik i en nytt punktum i § 107 c tredje ledd:

«Beslutning om kontrolltiltak skal nedtegnes og grunnlaget angis.»

3.5 Fellesskap og utelukkelse fra fellesskap

Departementet foreslår en ny bestemmelse om fellesskap og utelukkelse i utlendingsloven § 107 d). Bestemmelsen angir at hovedregelen er en rett til fellesskap, og at utelukkelse må skje av hensyn til ett av nærmere angitte formål, at

⁴ Høringsnotatet s. 89.

mindre inngripende tiltak må ha vært forsøkt, og at utelukkelse må være forholdsmessig. Overordnet sett mener NIM at også denne bestemmelsen gir godt uttrykk for de menneskerettslige vurderingene som må gjøres for at slike inngrep skal være i tråd med EMK artikkel 8. Det er likevel sentralt at regelverket også *praktiseres* på en måte som gjør at utelukkelse ikke blir uforholdsmessig i enkelttilfeller, særlig når den internerte er under 18 år.

3.6 Sikkerhetscelle

Overføring til sikkerhetscelle foreslås regulert i § 107 g, hvor grunnvilkåret er at dette må være strengt nødvendig for å hindre alvorlig angrep eller skade på person, alvorlig selvskade eller betydelig materiell skade. For øvrig må vilkårene i § 107 e være oppfylt.

Når det gjelder utelukkelse eller bruk av sikkerhetscelle for å hindre selvskade og selvmord har NIM forståelse for at dette kan være eneste utvei i akutte situasjoner, men understreker at dette bør være aller siste utvei og for så kort tid som overhodet mulig. Erfaringer fra fengsler viser at sikkerhetscelle i praksis ofte benyttes i større grad enn loverket tillater, og at det i mange tilfeller ikke arbeides tilstrekkelig bredt og systematisk for å hindre at sikkerhetscelle skal bli nødvendig i utgangspunktet.⁵ I Sivilombudets besøksrapport for Trandum retter Sivilombudet kritikk mot bruken av sikkerhetscelle også ved utlendingsinternatet. Blant annet har Sivilombudet innvendinger til den fysiske utformingen av cellene. Ifølge Sivilombudet inneholdt vedtakene om bruk av sikkerhetscelle gjerne svake begrunnelser, og det var vanskelig å ettergå om lovens vilkår var vurdert og om de var riktig vurdert. Det fremgikk også at samtale ofte var det eneste reelt vurderte alternative tiltaket. Det er sentralt at vedtak om sikkerhetscelle og begrunnelsen for dette nedtegnes, og at det er mulig å etterprøve vurderingene i ettertid. De ansatte bør gis god opplæring i håndtering av vanskelige situasjoner, herunder hva som kan være egnede mindre inngripende tiltak, i tillegg til de materielle vilkårene for bruk av sikkerhetscelle.

I brev fra Justis- og beredskapsdepartementet til Sivilombudet av 14. april 2026 varsler departementet flere tiltak for å forbedre situasjonen med sikkerhetscelle i fengsel.⁶ Etter NIMs syn kan det være hensiktsmessig å inkludere Trandum i dette arbeidet, og at standardene som eventuelt utvikles for å gjelde fengsel også kommer de internerte til gode.

I 2025 trådte lovendringer i rettshjelpsloven i kraft som skulle sikre innsatte i fengsler fritt rettsråd ved isolasjon eller utelukkelse etter

⁵ Se Sivilombudets temarapport *Sikkerhetscelle i fengsel (2025)*, tilgjengelig [her](#).

⁶ Brevet er tilgjengelig på Sivilombudets nettsider, [her](#).

straffegjennomføringsloven, samt ved vedtak om sikkerhetscelle eller sikkerhetsseng, se rettshjelpsloven § 11. Denne gjelder ikke for de internerte, ettersom de samme tvangsmidlene for deres vedkommende reguleres av utlendingsloven. Juridisk bistand vil kunne redusere risikoen for menneskerettsbrudd i enkelttilfeller. Etter NIMs syn er det ikke åpenbar grunn til å gi de internerte redusert rettssikkerhet sammenlignet med innsatte i fengsler, all den tid det er snakk om den samme typen tvangsmidler. NIM ber derfor departementet vurdere å utvide virkeområdet i rettshjelpsloven § 11, slik at det gis fritt rettsråd også for tvangsmidler etter utlendingsloven.

3.7 Kriminalomsorgens bruk av maktmidler

NIM viser til redegjørelsen i vårt forrige høringssvar om de menneskerettslige rammene for bruk av makt mot barn.⁷ Barnekomiteen har kommet med en generell kommentar om barns rettigheter i rettssystemet.⁸ I uttalelsen kommer komiteen både med merknader om bruk av isolasjon overfor barn, og maktbruk mot barn. Når det gjelder maktbruk mot barn uttaler komiteen bl.a. følgende:

“[r]estraint or force can be used only when the child poses an imminent threat of injury to himself or herself or others, and only when all other means of control have been exhausted. Restraint should not be used to secure compliance and should never involve deliberate infliction of pain. It is never to be used as a means of punishment (...)”⁹

Basert på denne uttalelsen, bør det inntas et tillegg i forslaget, slik som at makt bare kan benyttes for å avverge umiddelbar og nær forestående fare på barnet selv eller andre.

3.8 Kontrolltiltak fra politiet under internering

Politiet gis i § 107 i hjemmel for å gjennomføre visse kontrolltiltak. Av høringsnotatet fremgår det at midlertidig fratakelse av penger eller andre gjenstander, som smarttelefoner eller andre elektroniske kommunikasjonsmidler, kan være aktuelt på grunn av fare for bevisforspillelse i saker hvor det er behov for å avdekke utlendingens identitet.

NIM mener det er positivt at bestemmelsen angir formålet der tiltak kan brukes når det er grunn til å tro at utlendingen skjuler eller tilbakeholder opplysninger om egen eller en annen utlendings identitet eller oppholdssted. Samtidig bør det legges til at

⁷ Se høringssvar pkt. 2.5 og pkt. 5.3.2.

⁸ General Comment No. 24 (2019), CRC/C/GC/24, on children’s rights in the child justice system gjelder frihetsberøvelse i en institusjonell setting. Den gjelder ikke direkte barn som er internert på utlendingsinternat, men definisjonen av frihetsberøvelse vil også omfatte internerte, se definisjonen i kommentarens s. 3.

⁹ Ibid. avsn. 95 (f).

kontrolltiltaket bare kan brukes der det *nødvendig* for å sikre sakens opplysning, og da først og fremst unngå bevisforspillelse, også i selve lovteksten.

4. Særlig om helsetjenester

Etter FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) artikkel 12 har enhver krav på den høyest oppnåelige helsestandard. I 2025 ble helsetilbudet ved Trandum lagt om, slik at det ikke lenger kjøpes private helsetjenester. De internerte får i stedet tilbud om helsehjelp gjennom den kommunale helsetjenesten. Etter NIMs oppfatning er dette en klar forbedring, blant annet med hensyn til helsepersonellens uavhengighet.

Sivilombudet har i sin nyeste besøksrapport for Trandum likevel påpekt enkelte svakheter i helsetilbudet, herunder mangel på helsekartlegging ved ankomst, og mangel i oppfølgingen av internerte på sikkerhetsavdeling, herunder vurdering av selvmordsrisiko. I tillegg fant ombudet mangler ved oppfølgingen av internerte som har mer enn helt kortvarige opphold ved internatet.¹⁰

Det finnes ikke noen spesifikk veileder for helsetjenester til personer uten lovlig opphold, som er frihetsberøvet etter utlendingsloven. Så vidt NIM er kjent med er helsetjenesten på Trandum henvist til å benytte Helsedirektoratets veileder om helse- og omsorgstjenester til innsatte i fengsel.¹¹ For internerte som er pågrepet etter utlendingsloven og som skal transporteres ut av landet, kan det oppstå en del problemstillinger og situasjoner som skiller seg fra de som er typiske for alminnelige innsatte. Selv om veilederen for helse- og omsorgstjenester i fengsel inneholder et kapittel om utenlandske *innsattes* rett til helsehjelp, er NIM kjent med at helsetjenesten ved Trandum har støtt på flere problemstillinger som ikke har sin løsning i veilederen, og som det har vært krevende for helsepersonellet å finne svar på. Dette kan i sin tur gi risiko for at det ikke ytes forsvarlig eller tilstrekkelig helsehjelp, noe som kan utfordre retten til helse. I ytterste konsekvens kan også usikkerhet om regelverk medføre risiko for brudd på prinsippet om non-refoulement etter EMK artikkel 3, dersom utlendingen lider av en alvorlig sykdom.

NIM mener det er viktig at helsetjenesten ved Trandum settes i stand til å følge regelverket på en god måte, og at de gis god og grundig veiledning i hvilke rammer som gjelder for helsehjelpen som skal tilbys. Vi anbefaler at departementet omtaler spørsmålet om behovet for veileder i proposisjonen.

¹⁰ Rapporten er tilgjengelig [her](#). Helsetilbudet omtales særlig i kap. 5.

¹¹ Veilederen er tilgjengelig på Helsedirektoratets nettsider, [her](#).

5. Utenlandske delegasjoner

I NIMs høringsvar i 2025 ble det knyttet noen merknader til situasjonen med utenlandske delegasjoners tilstedeværelse ved utlendingsinternatet. NIM er kjent med at Justis- og beredskapsdepartementet arbeider med spørsmålet, men at arbeidet ikke er ferdigstilt.¹² NIM gjentar at det er viktig å etablere en praksis som er både praktisk og rettsikker for å sikre at Norge ikke tilrettelegger for ulovlig behandling av personer innenfor sitt myndighetsområde. Det er også viktig å sikre at rettighetene ivaretas over tid. Tilgang på tolk og rettshjelp er tiltak som kan bidra til å minimere risikoen for at det skjer uhjemlede inngrep.

6. Avslutning

NIM er tilgjengelige dersom det skulle være spørsmål eller behov for avklaringer.

Vennlig hilsen

for Norges institusjon for menneskerettigheter

Vidar Strømme

Fagdirektør

Mathilde Wilhelmsen

Seniorrådgiver

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har dermed ingen signatur.

¹² Se redegjørelse fra Justis- og beredskapsminister Astri Aas-Hansen, tilgjengelig [her](#).