

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

Den norske dommerforening organiserer embetsdommere i de alminnelige domstolene, i alle instanser. Foreningens formål er å verne rettsstaten og å samle dommere til felles arbeid for deres interesser og oppgaver for reformer innen rettslivet. Dommerforeningens høringsarbeid er organisert i fagutvalg. Denne høringsuttalelsen er forberedt og avgitt av *fagutvalget for menneskerettigheter*.

Dommerforeningens menneskerettsutvalg viser til Justis- og beredskapsdepartementets høringsforslag om endring av utlendingsloven § 107 og forslag til ny utlendingsinternatforskrift med avtalt høringsfrist 25. august 2025.

Dommerforeningens menneskerettsutvalg vil innledningsvis og overordnet presisere at utlendingsinternatet ikke skal være et fengsel. Fengslenes oppgave er straffegjennomføring etter idømt straff, hvilket skiller seg fra formålet med opphold på utlendingsinternatet. Formålet med internatet er i første rekke å sikre uttransportering av de som ikke har lovlig opphold i Norge, eller å foreta internering i påvente av avklaring av identitet. Ulikhetene i formålet har betydning for vurderingen av de enkelte inngripende tiltak.

Frihetsberøvelsene blir gjort utenfor det straffeprosessuelle sporet og uten at de straffeprosessuelle rettssikkerhetsgarantier gjelder. Det stilles likevel strenge krav til lovhjemmelen etter EMK artikkel 5, og domstolene må kunne foreta en effektiv prøving etter EMK art 13. Menneskerettsutvalget understreker at EMK artikkel 5 gir en uttømmende liste over tilfeller der frihetsberøvelse kan skje, og at internering av utlendinger må skje innenfor rammen av artikkel 5 bokstav f, og med de rettssikkerhetsgarantier som følger av artikkel 5 andre til femte ledd.

Dommerforeningens menneskerettsutvalg støtter intensjonene bak lovforslaget og forslaget til ny utlendingsinternatforskrift - å sikre et klart og tydelig regelverk for internertes rettigheter under opphold på utlendingsinternatet. En klargjøring av de internertes rettigheter er viktig som ledd i å oppfylle statens menneskerettslige forpliktelser. Dommerforeningens menneskerettsutvalg vil understreke betydningen av at staten sikrer respekten for utlendingens privatliv etter Grunnloven § 102 og EMK art. 8, samt barns rettigheter etter Grunnloven § 104 og FNs barnekonvensjon artikkel 3 nr. 1. Tilsvarende gjelder for det absolutte forbudet mot tortur eller annen umenneskelig eller nedverdiggende behandling, jf. Grunnloven § 93 annet og EMK art. 3, samt retten til personlig frihet og sikkerhet i Grunnloven § 94 og EMK art. 5.

En overordnet innvending mot høringsnotatets forslag om endring av utlendingsloven § 107 og forslaget til ny utlendingsinternatforskrift er at vurderingene av *nødvendigheten* og *forholdsmessigheten* av de ulike inngrep tidvis er begrenset i den forstand at det kun konstateres at inngrepet er nødvendig og forholdsmessig ut fra generaliserte betraktninger, uten at dette drøftes eller analyseres nærmere, eller forutsetter en konkret vurdering av nødvendigheten av inngrepet. Dommerforeningens menneskerettsutvalg bemerker at den reiser spørsmål ved om enkelte av inngrepshjemlene er tilstrekkelig begrunnet.

Dommerforeningens menneskerettsutvalg vil til de konkrete forslagene særlig bemerke:

Endring av bestemmelsen om midlertidig fratakelse og forvaring av gjenstander i§ 107 fjerde ledd bokstav b

Departementet gir under punkt 2.1.4.2 uttrykk for følgende:

«En praksis der alle utlendingenes elektroniske kommunikasjonsmidler rutinemessig tas i forvaring under oppholdet, kan etter omstendighetene forsvares ut fra generaliserte nødvendighets- og forholdsmessighetsbetraktninger.»

Grunnlaget for forslaget er tredelt og bygger for det første på generelle sikkerhetsmessige utfordringer knyttet til å gi de internerte tilgang til egne mobiltelefonen mv. For det andre peker departementet på at tilgang til smarttelefon eller andre kommunikasjonsmidler med kamerafunksjon medfører en risiko for krenkelse av andre internertes rett til personvern. For det tredje begrunnes forslaget i at tilgang til smarttelefoner og andre kommunikasjonsmidler med kamerafunksjon medfører risiko for bevisforspillelse i saker hvor det er behov for å avklare eller avdekke den internerte identitet.

Dommerforeningens menneskerettsutvalg reiser spørsmål ved om et så vidt inngripende tiltak, som på generelt grunnlag å frata de internerte alle elektroniske kommunikasjonsmidler er forenlig med vernet om retten til privatliv etter EMK art. 8 nr. 1. Dommerforeningens menneskerettsutvalg etterlyser i høringsnotatet en nærmere analyse av praksis fra Den europeiske menneskerettighetsdomstol (EMD) hva gjelder inngrep av denne karakter.

Ny bestemmelse om bevegelsesfrihet og rutinemessig innlåsing i§ 107 fjerde ledd bokstav f

Det fremkommer av høringsnotatet punkt 2.2.4.2 at departementet er av den oppfatning at dagens rutinemessige innlåsningspraksis har tilstrekkelig rettslig forankring.

Dommerforeningens menneskerettsutvalg er, som departementet, av det syn at generell innlåsing av de internerte innebærer et inngrep i den internertes privatliv jf. EMK art. 8 nr. 1. Innlåsing vil begrense utlendingens bevegelsesfrihet, begrense muligheten til fellesskap og samhandling med andre, og vil også i seg selv kunne innebære en psykisk belastning. Dommerforeningens menneskerettsutvalg bemerker at hensynet til ro, orden og sikkerhet kan begrunne et slikt inngrep i form av innlåsing, jf. EMK art. 8 nr. 2, jf. også LB-2023-21398.

Dommerforeningens menneskerettsutvalg reiser spørsmål ved om en slik generell innlåsing er nødvendig utenom nattetid, samt ved eventuelle ekstraordinære hendelser, og Dommerforeningens menneskerettsutvalg ber departementet vurdere nødvendigheten av et slikt inngrep i den internertes privatliv med hensyn rekkevidden og omfanget av inngrepet. Særlig er det grunn til å påpeke at Tilsynsrådet for tvangsreturer og utlendingsinternatet i flere år har kritisert praksisen som nå foreslås lovfestet. En lovhjemmel vil kunne legitimere en kritikkverdig praksis. Tilsynsrådet har uttrykket at det er rom for lavere grad av maktinngrep og kontroll uten at det vil gå utover sikkerheten, og foreslått endringer i utlendingsinternatets praksis for rutinemessig innlåsing, jf. årsmelding for 2024.

Utvalget viser også til Europarådets torturforebyggingskomite, CPT, sin rapport av 21. januar 2025 punkt 49 der det heter:

[..] the Committee recommends that the Norwegian authorities take measures to end the practice of locking detained foreign nationals inside their room and to ensure that an open-door regime is implemented.

CPT har anbefalt å utstyre dørene til rommene til de internerte med låser som kan låses fra innsiden, jf. punkt 44. Det vil heve muligheten for de internerte å ivareta egen sikkerhet.

Utvalget er kritisk til at lov hjemmel om rutinemessig innlåsing er foreslått innført, uten at de internertes autonomi med hensyn til egen sikkerhet er ivaretatt.

Ny bestemmelse om utelukkelse av alle eller flere utlendinger fra fellesskapet § 107 sjette ledd (kollektiv utelukkelse)

Departementets forslag til bestemmelse i § 107 sjette ledd og forskriften § 4-8 om kollektiv utelukkelse av internerte fra fellesskapet, bygger på et ønske fra Politiets utlendingsenhet om en mulighet for slik kollektiv utelukkelse etter at det i 2017 hadde vært opptøyer. Slik utelukkelse utgjør et inngrep i retten til privatliv etter EMK art. 8, og tiltak som innebærer utelukkelse fra fellesskapet må forfølge et legitimt formål, være nødvendig i et demokratisk samfunn og ha hjemmel i lov, jf. EMK art. 8 nr. 2.

Utelukkelse fra fellesskapet med andre vil kunne innebære isolasjon, som etter omstendighetene kan innebære en krenkelse av EMK art. 3 og forbudet mot umenneskelig eller nedverdiggende behandling. Hvorvidt det utgjør en krenkelse vil bero på en konkret helhetsvurdering av de faktiske forhold, formålet og virkningene for den enkelte.

Departementet har i høringsnotatet skissert to alternative grunnlag hvor departementet anser at kollektiv utelukkelse skal kunne skje. For det første dersom et ubestemt antall utlendinger er i ferd med å begå alvorlige handlinger som kan true ro, orden eller sikkerhet. For det annet dersom akutte bygningsmessige eller bemanningsmessige forhold gjør slik utelukkelse strengt nødvendig.

Dommerforeningens menneskerettsutvalg reiser spørsmål ved nødvendigheten av en bestemmelse om kollektiv utelukkelse uten at det foretas en individuell vurdering. Utvalget er kritisk til om formuleringen om «akutte bygningsmessige eller bemanningsmessige forhold» i § 107 åttende ledd bokstav b er tilstrekkelig klar, og er kritisk til om begrunnelsen er tilstrekkelig til å utgjøre et forholdsmessig inngrep. Både adekvat bygningsmasse og tilstrekkelig bemanning er ressurser som skal være på plass, og som vanskelig kan begrunne bruk av kollektiv utelukkelse uten å komme i strid med menneskerettslige forpliktelser. Tilsynsrådet har så seint som i årsrapport for 2024 uttrykt at de ser med «alvor på at bemanningssituasjonen har vært utilstrekkelig».

Det må antas at isolasjon også under internering medfører helsemessig risiko, jf. også «Veileder ved isolasjon» av Dommerforeningens menneskerettsutvalg punkt 4.4 og 5. Isolering basert på en kollektiv utelukkelse av internerte fra fellesskapet uten en konkret, individuell vurdering, er etter vårt syn ikke egnet til å hensynta risiko for isolasjonsskader hos den enkelte internerte.

Avsluttende merknader

Dommerforeningens menneskerettsutvalg etterlyser en vurdering av den samlede inngrepsbyrden for de internerte. Selv om ett eller flere inngrep isolert sett ikke er

krenkelse av menneskerettslige forpliktelser, herunder retten til privatliv etter EMK art. 8, kan likevel den samlede byrden av inngrepene medføre at det enkelte inngrep etter omstendighetene blir uforholdsmessig.

Fagutvalg for menneskerettigheter
v/ leder Anne Horn

