



Justis- og beredskapsdepartementet
Innvandringsavdelingen
Postboks 8005 Dep
0030 Oslo

Oslo, 13.02.2017

Deres ref: 16/7930

Høring – Høring om forslag til endringer i utlendingslovens regler om tvangsmidler

NOAS viser til departementets høringsnotat av 19.12.2016 om forslag til endringer i utlendingslovens regler om tvangsmidler.¹ Departementet foreslår en rekke endringer i utlendingslovens kapittel 12 om bruk av tvangsmidler, herunder endringer i reglene om frihetsberøvelse av barne-familier. Vi takker for at vi får anledning til å gi våre kommentarer til forslaget.

1. BEGREPSBRUK

NOAS finner det positivt at departementet har merket seg vår anbefaling i rapporten «Frihet først»² fra 2015 om at begrepet «fengsling» i utlendingsloven erstattes med «internering.» Administrativ frihetsberøvelse i forbindelse med utlendingskontroll er formelt sett ikke en strafferettslig reaksjon. Som det fremgår i høringsnotatet, var vår anbefaling begrunnet med at bruken av strafferettslig begrep «fengsling» er stigmatiserende og har ifølge Tvangsmiddelrapporten ført til forvirring blant dommere.³

NOAS forstår ikke departementets intensjon med å introdusere et nytt begrep «tvangsmessig tilbakehold». Noe vi mener bare er unødvendig kompliserende og tilslørende begrepsbruk. Vi viser til at begreper «internering» (på engelsk «detention») og «frihetsberøvelse» (på engelsk «deprivation of liberty») er umiddelbart gjenkjennelige internasjonalt. Begrepet «internering» er brukt blant annet i FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) art. 9 og begrepet «frihetsberøvelse» i Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) art. 5.

NOAS har merket seg departementets argument om at de internasjonale begrepene ikke kan erstatte «fengsling» i utlendingsloven, fordi disse begrepene ifølge departementet «omfatter både «pågrepelse» (perioden før den det gjelder blir fremstilt for en domstol) og fengsling

¹ Justis- og beredskapsdepartementet, *Høring om forslag til endringer i utlendingslovens regler om tvangsmidler*, 19.12.2016, tilgjengelig fra:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/69edaf64daf6435cb8584e9cead5be7d/horingsnotat.pdf>

² NOAS, *Frihet først: en rapport om alternativer til internering*, 2015, tilgjengelig fra: <http://www.noas.no/wp-content/uploads/2015/02/ATI.pdf>

³ Erling Johannes Husabø (prosjektleder) og Annika Elisabet Suominen, *Forholdet mellom straffeprosesslovens og utlendingslovens regler om fengsling og andre tvangsmidler*, 02.03.2012, tilgjengelig fra:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/forholdet-mellom-straffeprosesslovens-og/id684064/> s. 10-11.

(perioden etter avgjørelse av en domstol)».⁴ NOAS er ikke enig i departementets resonnerementet.

NOAS viser innledningsvis til at departementets forståelse av begrepet «pågrepelse» samsvarer dårlig med forståelsen av begrepet internasjonalt. NOAS viser til generell kommentar nummer 35 fra FNs menneskerettskomité, hvor begreper «pågrepelse» og «internering» defineres på følgende måte:

“The term “arrest” refers to any apprehension of a person that commences a deprivation of liberty, and the term “detention” refers to the deprivation of liberty that begins with the arrest and continues in time from apprehension until release.”⁵

NOAS mener departementets forståelse av «pågrepelse» som «perioden før den det gjelder blir fremstilt for en domstol» bidrar til uklarhet. NOAS viser til at fremstillingsfristen etter utlendingsloven § 106 tredje ledd er «snarest mulig, og senest den tredje dagen etter pågripelsen» for voksne. Her referer «pågripelsen» til pågripelsesøyeblikket, ikke perioden før fremstillingen for en domstol. Det fremstår som en svært kunstig språklig konstruksjon å hevde at en som har sittet innelåst på Trandum i tre dager ikke er «fengslet», men kun «pågrepet», fordi hun eller han ikke ennå har blitt fremstilt.

NOAS mener det kan ha klare juridiske fordeler å harmonisere begrepsbruk i utlendingsloven med begrepsbruk i både folkeretten og Grunnloven. Det vises innledningsvis til at de samme begrensningene som følger av folkeretten og Grunnloven, herunder krav til nødvendighet og forholdsmessighet, gjelder både før og etter en er fremstilt for retten. Det vises til at perioden som umiddelbart følger etter pågripelsesøyeblikket regnes som «frihetsberøvelse» i EMKs og Grunnlovens forstand og som «internering» i SPs forstand.

En ulik forståelse av de sentrale begrepene skaper unødvendig risiko for folkerettsstrid. NOAS anbefaler derfor at det fra departementets side ryddes opp. Det vises i denne sammenheng til art. 15(6) i EUs returdirektiv,⁶ som Norge er bundet av, setter 18 måneders maksimumsgrense på «internering» («detention»), mens utlendingsloven § 106 femte ledd setter den samme maksimumsgrensen på «fengsling». Dette innebærer at saker med 18 måneders samlet fengslingstid vil komme i strid med direktivet, med mindre fremstilling for en domstol skjer samme dag som pågrepelse. Noe som ikke er et absolutt vilkår etter utlendingsloven. Lignede problemer vil kunne oppstå i forbindelse med utviklingen av folkeretten, herunder praksis i EU-Domstolen og Den europeiske menneskerettighetsdomstol (EMD). Erstatning av begrepet «fengsling» med en ny begrep med samme innhold, som «tvangsmessig tilbakehold», vil ikke endre den

⁴ Justis- og beredskapsdepartementet, *Høring om forslag til endringer i utlendingslovens regler om tvangsmidler*, 19.12.2016, tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/69edaf64daf6435cb8584e9cead5be7d/horingsnotat.pdf> side 18.

⁵ UN Human Rights Committee (HRC), *General comment no. 35, Article 9 (Liberty and security of person)*, 16 December 2014, CCPR/C/GC/35, tilgjengelig fra: <http://www.refworld.org/docid/553e0f984.html> avsnitt 13.

⁶ European Union: Council of the European Union, *Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals*, 16 December 2008, OJ L. 348/98-348/107; 16.12.2008, 2008/115/EC, tilgjengelig fra: <http://www.refworld.org/docid/496c641098.html>

manglende overenstemmelse mellom EUs returdirektiv og utlendingsloven. NOAS anbefaler derfor innføring av begrepet «internering» (eller eventuelt «frihetsberøvelse») i utlendingsloven, med alle de tilsvarende endringene i utlendingsloven som er nødvendige som følge av dette.

NOAS bemerker for øvrig at begrepet «tvangsmessig tilbakehold», introdusert av departementet i høringsnotatet, virker bagatelliserende. Frihetsberøvelse er et alvorlig inngrep i retten til frihet, som er folkerettslig garantert blant annet i EMK og SP. Staten har kun unntaksvis myndighet til å begrense individenes frihet, og da kun under strenge rettslige vilkår. Begrepet «tvangsmessig tilbakehold» kan bidra til avpolitisering og normalisering av frihetsberøvelse i forbindelse med utlendingskontroll. Når det gjelder internering av barn, strider norsk praksis mot konsensus på europeisk nivå⁷ og i FN-systemet⁸ om å forby slik praksis.

NOAS anbefaler innføring av begrepet «internering» (eller eventuelt «frihetsberøvelse») i utlendingsloven, med alle de tilsvarende endringene i utlendingsloven som er nødvendige som følge av dette.

⁷ Europarådets parlamentarikerkomité stemte 25. oktober 2014 med 46 mot 2 stemmer for å forby utlendingsinternering av barn. De norske representantene Frank J. Jenssen (Høyre), Lise Christoffersen (Arbeiderpartiet) og Tore Hagebakken (Arbeiderpartiet) stemte for å forby internering av barn; Council of Europe: Parliamentary Assembly, *Resolution 2020 - The alternatives to immigration detention of children*, 3.10.2014, Resolution 2020 (2014), tilgjengelig fra: <http://www.refworld.org/docid/547c820b4.html> avsnitt 9.

⁸ The Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), “Children and families should never be in immigration detention – UN experts”, 18.12.2016, tilgjengelig fra: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21026&LangID=E>

2. INTERNERING AV BARN

2.1. Folkerettslig utgangspunkt.

NOAS har merket seg departementets påstand om at FNs barnekonvensjon «forutsetter i artikkel 37 bokstav b at tvangsmessig tilbakehold kan skje, [...]».⁹ For ordens skyld vises det til bestemmelsens ordlyd:

*“No child shall be deprived of his or her liberty unlawfully or arbitrarily. The arrest, detention or imprisonment of a child shall be in conformity with the law and shall be used only as a measure of last resort and for the shortest appropriate period of time”*¹⁰

Bestemmelsen setter begrensninger på adgangen til alle typer frihetsberøvelse av barn. Det er imidlertid ikke det samme som å si at bestemmelsen eller barnekonvensjonen for øvrig forutsetter eller åpner for frihetsberøvelse av barn, uavhengig av formål. I formell logikk må en slik påstand anses som *non sequitur* – det følger ikke. Bestemmelsen og konvensjonen for øvrig kan under ingen omstendighet anses å gi støtte til, eller rettferdiggjøre norsk praksis med internering av barn i forbindelse med utlendingskontroll – tvert om.

NOAS viser til forarbeidene til barnekonvensjonens artikkel 37(b).¹¹ Forarbeidene viser klart at bestemmelsen var ment å gjelde det juvenile rettssystemet, dvs. en spesiell mekanisme for å håndtere personer under 18, som har blitt anklaget for å begå en kriminell forbrytelse. Ved formuleringen av relevante vilkår i bestemmelsen var det straff og rehabilitering som var diskutert, ikke utlendingskontroll. Et tidlig utkast til bestemmelsen hadde et vilkår om «*shortest possible period of time*», men Sovjetunionen betvilte om eksperter på juvenile straff kunne støtte vilkåret.¹² Norges delegasjon anbefalte i denne forbindelsen at vilkåret burde slettes.¹³ Senegal foreslo et krav om «*shortest possible penalty*», men flere delegasjoner igjen mente at rehabiliteringsprosessen bør ta noen tid.¹⁴ For å oppnå et kompromiss, anbefalte derfor Canada vilkåret om «*shortest appropriate period of time*», som til slutt ble bestemmelsens ordlyd.¹⁵ Frihetsberøvelse i forbindelse med utlendingskontroll er ikke nevnt eneste gang i forarbeidene.

⁹ Justis- og beredskapsdepartementet, *Høring om forslag til endringer i utlendingslovens regler om tvangsmidler*, 19.12.2016, tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/69edaf64daf6435cb8584e9cead5be7d/horingsnotat.pdf> side 45.

¹⁰ UN General Assembly, Convention on the Rights of the Child, 20 November 1989, United Nations, Treaty Series, vol. 1577, p. 3, tilgjengelig fra: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b38f0.htm>

¹¹ Sharon Detrick (Ed.), *The United Nations Convention on the Rights of the Child: A Guide to the “Travaux Préparatoires”*, Martinus Nijhoff Publishers, 1992, sider 468-478.

¹² *Ibid.*, side 475, avsnitt 549.

¹³ *Ibid.*, side 476, avsnitt 551.

¹⁴ *Ibid.*, side 477, avsnitt 558-559.

¹⁵ *Ibid.*, side 477, avsnitt 560.

Alle relevante ekspertorganer i FN, inkludert barnekomitéen, er enige om at internering av barn og barnefamilier i forbindelse med utlendingskontroll aldri er til barnets beste og derfor bør forbys. I en felles uttalelse heter det følgende:

“We are concerned that some States appear to be working on the erroneous assumption that detention is sometimes in the best interests of the child or that the Convention on the Rights of the Child, which allows for detention as an exceptional measure in the juvenile justice context, somehow permits it. [...].

Let us be clear: immigration detention is never in the best interests of the child. This view has been repeatedly expressed by the Committee on the Rights of the Child, Committee on Migrant Workers, the Working Group on Arbitrary Detention, and the Special Rapporteur on the human rights of migrants, who have called on States to immediately cease any kind of migration-related detention of children and families.

[...]

Immigration detention is a clear child rights violation and States must prohibit it by law and cease the practice quickly and completely. States must adopt alternatives to detention for children and their families that are non-custodial and community-based. These alternatives are better suited for the next steps of a child’s life, whether they stay in the host country, are re-settled in a third country, or are returned to their country of origin if that is in their best interests. The prohibition of child migration-related detention and the duty to implement alternatives should be guaranteed by law and effectively fulfilled in practice.”¹⁶

NOAS viser videre til rapport av 5. mars 2015 fra FNs spesialrapportør mot tortur, Juan E. Méndez.¹⁷ I rapporten henvises det til en rekke studier som viser at selv om de fysiske forholdene bedres, reduseres ikke skadevirkningene på barns helse og utvikling. Selv svært kortvarig frihetsberøvelse kan påvirke barns kognitive og emosjonelle utvikling.¹⁸ Spesialrapportøren uttaler at internering av barn i forbindelse med utlendingskontroll er unødvendig og uforholdsmessig, og at det kan utgjøre grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling:

“Within the context of administrative immigration enforcement, it is now clear that the deprivation of liberty of children based on their or their parents’ migration status is

¹⁶ The Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), “Children and families should never be in immigration detention – UN experts”, 18.12.2016, tilgjengelig fra:

<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21026&LangID=E> Se også: The Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), “Statement by the UN human rights mechanisms on the occasion of the UN High Level Summit on large movements of refugees and migrants”, 16.09.2016, tilgjengelig fra: <http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20516&LangID=E#sthash.Fx0ylwfc.dpuf>

¹⁷ UN Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment*, 5.3.2015, A/HRC/28/68, tilgjengelig fra:

<http://www.refworld.org/docid/550824454.html>

¹⁸ Ibid., avsnitt 33.

never in the best interests of the child, exceeds the requirement of necessity, becomes grossly disproportionate and may constitute cruel, inhuman or degrading treatment of migrant children. [...] The Special Rapporteur shares the view of the Inter-American Court of Human Rights that, when the child's best interests require keeping the family together, the imperative requirement not to deprive the child of liberty extends to the child's parents, and requires the authorities to choose alternative measures to detention for the entire family."¹⁹

NOAS har merket seg departementets påstand om at «UNHCR ikke mener at barnekonvensjonen faktisk forbyr tvangsmessig tilbakehold av barn.»²⁰ NOAS viser her til at FNs høykommissær for flyktninger, António Guterres, allerede i 2014, på 25-årsjubileumet for barnekonvensjonen (BK, eller CRC på engelsk), uttalte følgende:

*"The practice of putting children in immigration detention is in violation of the CRC in many respects and it should be stopped."*²¹

NOAS viser videre til UNHCRs notat av januar 2017, hvor UNHCR ytterligere presiserer sitt stilling til internering av barn:

"As affirmed by Art. 3 of the CRC, the best interest of the child shall be a primary consideration in all the measures affecting the child, overall an ethic of care, and not an enforcement, needs to govern the actions taken, since the extreme vulnerability of minors. A best interests' assessment procedure should be conducted, which may be in the context of the existing child protection system of the States, where applicable. The principles of minimal intervention and the best interest of the child should govern any measures taken by States. [...].

This is particularly critical as recent studies have indicated that detention of children can undermine their psychological and physical well-being and compromise their cognitive development. Furthermore, children held in detention are at risk of suffering depression and anxiety, and frequently exhibit symptoms consistent with post-traumatic stress disorder such as insomnia, nightmares and bedwetting. There is indeed strong evidence that detention has a profound and negative impact on children's health and development, regardless of the conditions in which children are held, and even when detained for short periods of time or with their families. [...].

In this context, UNHCR's position is that children should not be detained for immigration related purposes, irrespective of their legal/migratory status or that of their parents, and detention is never in their best interests. Appropriate care

¹⁹ Ibid., avsnitt 80.

²⁰ Justis- og beredskapsdepartementet, *Høring om forslag til endringer i utlendingslovens regler om tvangsmidler*, 19.12.2016, tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/69edaf64daf6435cb8584e9cead5be7d/horingsnotat.pdf> side 47.

²¹ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *UN Refugee Agency calls on States to end the immigration detention of children on the 25th anniversary of the Convention on the Rights of the Child*, 20.11.2014, tilgjengelig fra: <http://www.unhcr.org/news/press/2014/11/546de88d9/un-refugee-agency-calls-states-end-immigration-detention-children-25th.html>

arrangements and community-based programmes need to be in place to ensure adequate reception of children and their families.”²²

NOAS viser for øvrig til notatet «CALL for Action» utarbeidet i 2015 av UNICEF sammen med 59 andre ledende organisasjoner innen menneskerettigheter, barns rettigheter, helse og sosial inkludering. I notatet heter det følgende:

“Children should not be arrested and detained because of their migration status. Any kind of center established along the route, in the context of hotspot approach, as first reception center, or as accommodation center for migrant and refugee children pending return, should be an open center. In case the child is with his/her parents, the entire family should benefit from these alternatives”²³

I lys av den brede enighet blant alle relevante ekspertorganer i FN-systemet om betydningen av barnekonvensjonen for internering av barn, mener NOAS departementet må legge til grunn alternativer til internering, fremfor tvangsmessige tiltak. Dagens praksis med internering av barn må primært avvikles, sekundært sterkt begrenses. Under ingen omstendighet kan det legges til rette for videre utvidelse av praksisen.

2.2 Maksimalt tillatt interneringstid

Sammen med Redd Barna og Amnesty presenterte NOAS i fjor fem tiltak mot fengsling av barn.²⁴ Første punktet er en anbefaling om maksgrense. Dersom det ikke er politisk flertall på Stortinget for å få en slutt på fengsling av barn i forbindelse med utlendingskontroll – slik Norge hadde stemt for i Europarådet i oktober 2014 og slik flere FN-organer anbefaler – burde Norge i det minste ta små skritt i riktig retning. Vi foreslo å lovfeste en maksgrense for fengsling av barnefamilier i påvente av uttransport på 48 timer.

Det ble hevdet at pågrepelse av barnefamilier bør kun være tillatt når en tvangsretur er planlagt og bestilt. Vi mener anbefalt maksgrense og andre foreslåtte tiltak er gjennomførbare, både politisk og praktisk, i forbindelse med planlagt tvangsretur. Ifølge statistikk fra Politiets Utlendingsenhet, er de aller fleste barnefamiliene som blir satt på Trandum, uttransportert i løpet av 48 timer.

Departementet har ikke fulgt opp med å introdusere en maksgrense for internering av barn. I stedet forslås det en endring av kosmetisk karakter, Departementets forslag innebærer hverken

²² UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *UNHCR's position regarding the detention of refugee and migrant children in the migration context*, January 2017, tilgjengelig fra: <http://www.refworld.org/docid/5885c2434.html>

²³ UNICEF, *CALL for Action – Protecting of the rights of refugee and migrant children arriving in Europe*, 2016, tilgjengelig fra: https://www.unicef.it/Allegati/UNICEF_Palermo_Call_for_Action_for_refugee_and_migrant_children_15_01_16.pdf

²⁴ NOAS, Redd Barna og Amnesty, *Ingen barn på Trandum, Tvangsretur: Alternativer til fengsling – 5 krav til en ny politikk*, Dagsavisen – Nye meninger, 22.09.2016, tilgjengelig fra: <http://www.dagsavisen.no/nyemeninger/ingen-barn-p%C3%A5-trandum-1.781148>

en reell begrensning på adgangen til internering av barn eller maksimalt tillatt interneringstid. For ordens skyld siteres det fra høringsnotatet:

«1. Første gangs kjennelse om tvangsmessig tilbakehold skal bare kunne gjelde for tre døgn.

2. Dersom det er behov for tvangsmessig tilbakehold ut over tre døgn, kan en ny periode fastsettes til maksimalt tre døgn. [...].

3. Det fastsettes at det i utgangspunktet ikke skal kunne avsies flere kjennelser om tvangsmessig tilbakehold overfor et barn som har vært frihetsberøvet i 3+3 døgn (pluss eventuelt ett døgn i forbindelse med den innledende pågripelsen), med mindre behovet for tvangsmessig tilbakehold skyldes at familien selv aktivt har motarbeidet utsendelsen etter innsettingen på utlendingsinternat eller en annen «særlig grunn» tilsier det. [...]. Dersom det finnes grunnlag for å forlenge tvangsmessig tilbakehold også etter at familien har vært tilbakeholdt 3+3 døgn, skal dette maksimalt kunne besluttes for 1 uke av gangen.»²⁵

NOAS mener at forslaget er problematisk av to grunner. For det første synes ordlyden å være i strid med legalitetsprinsippet, herunder krav om forutsigbarhet. For det andre åpner forslaget for interneringsperioder som lett kan komme i strid med EMDs praksis.

2.2.1. Ordlyden kommer i strid med legalitetsprinsippet

NOAS mener at adgangen til å forlenge interneringstiden når «en annen særlig grunn tilsier det» er juridisk uholdbar. Ordlyden anses å være i strid med legalitetsprinsippet, som setter strenge krav til kvaliteten av lover som gir adgang til frihetsberøvelse. Herunder kravet om forutsigbarhet. NOAS viser til Grunnloven § 94 og § 113 samt EMDs praksis. Det vises i denne forbindelsen til *Mooren mot Tyskland*, hvor EMDs storkammer uttalte følgende:

“‘Quality of the law’ in this sense implies that where a national law authorizes deprivation of liberty it must be sufficiently accessible, precise and foreseeable in its application, in order to avoid all risk of arbitrariness.”²⁶

EMDs avgjørelse i *Abdolkhani og Karimnia mot Tyrkia* gjør det klart at det samme også gjelder prosessuelle regler om fornyelse av interneringsfrister og andre rettssikkerhetsgarantier under frihetsberøvelse:

“[I]n the absence of clear legal provisions establishing the procedure for ordering and extending detention with a view to deportation and setting time-limits for such

²⁵ Justis- og beredskapsdepartementet, *Høring om forslag til endringer i utlendingslovens regler om tvangsmidler*, 19.12.2016, tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/69edaf64daf6435cb8584e9cead5be7d/horingsnotat.pdf> side 68.

²⁶ *Mooren v. Germany*, ECHR, App. No. 11364/03, Grand Chamber Judgment, 9.7.2009, tilgjengelig fra: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-93528> avsnitt 76.

detention, the deprivation of liberty [is] not circumscribed by adequate safeguards against arbitrariness.»²⁷

NOAS mener at forslaget ikke tilfredsstillende disse kravene. Det vises til at det er umulig å forutse hva som potensielt kan falle inn under «*en annen særlig grunn*». Departementet gir flere eksempler på hva dette «vil kunne være», men unnlater å gi noen definisjon eller klar begrensning:

«Eksempler på annen «særlig grunn» vil kunne være at det er avdekket konkrete planer om unndragelse, at familien tidligere har unndratt seg utsendelse ved å holde seg skjult for politiet, at familien har forsøkt å reise videre til et tredjeland innenfor Schengen, man har blitt returnert til Norge i henhold til Dublin-regelverket, at familien har sittet i kirkeasyl osv.»²⁸

Alle eksemplene gjelder forhold som familien selv har kontroll over og som kan indikere unndragelsesfare. Forslaget innebærer ikke en reell begrensning av dagens praksis. Potensielt kan alle de nevnte momentene som er listet opp i utl. § 106 a (momenter som kan indikere unndragelsesfare) falle under «*en annen særlig grunn*».

NOAS er svært bekymret for at ordlyden «*en annen særlig grunn*» i tillegg i flere tilfeller vil kunne åpne for forlenget internering. Departementet viser annet sted i høringsnotatet til en sak der det ble opplyst om at «uttransporteringer til Afghanistan må varsles to uker i forveien».²⁹ NOAS påpeker at slike forhold potensielt vil kunne falle inn under «*en annen særlig grunn*». Ordlyden er så uklar og vid at den etter NOAS' syn, ikke kan oppfylle legalitetsprinsippets krav om forutsigbarhet.

NOAS mener utlendingsloven under ingen omstendighet bør gi adgang til å forlenge internering når «*en annen særlig grunn tilsier det*», og vi anbefaler sterkt at denne delen slettes. I verste fall bør ordlyden erstattes med en mer begrenset og forutsigbar definisjon eller helst en uttømmende liste av særlige grunner.

2.2.2. Interneringsperioden kan lett komme i strid med EMDs praksis

I alle de fem dommene som ble avsagt mot Frankrike i juli 2016,³⁰ kom en enstemmig domstol til at Frankrike var skyldig i brudd på artikkel 3. Blant annet konstaterte domstolen i en av de fem sakene krenkelse av EMK artikkel 3, på bakgrunn av internering i syv dager. Domstolen la særlig vekt på at utlendingsinternatene lå nær lufthavner, hvilket medførte støy fra flytrafikk; nærværet av uniformerte politioffiserer; annen støy i internatet, som f.eks. støy fra innsatte i voksenavdelinger nær familieavdelingene; og til sist la domstolen vekt på at barna måtte

²⁷ *Abdolkhani and Karimnia v Turkey*, ECHR, App. No. 30471/08, 22.09.2009, tilgjengelig fra: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-94127> avsnitt 135.

²⁸ Justis- og beredskapsdepartementet, *Høring om forslag til endringer i utlendingslovens regler om tvangsmidler*, 19.12.2016, tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/69edaf64daf6435cb8584e9cead5be7d/horingsnotat.pdf> side 68.

²⁹ *Ibid.*, side 62.

³⁰ Se *ibid.*, sider 47-51.

gjennomgå sine foreldres psykiske og fysiske lidelser under frihetsberøvelsen. Domstolen kom også til at det faktum at franske myndigheter ikke hadde sett tilstrekkelig nøye på andre, mindre inngripende midler enn fengsling (så som at familiene kunne bo på ordinært flyktningmottak eller hos venner eller innlosjeres på hotell), gjorde at det også forelå brudd på artikkel 5, som sikrer retten mot vilkårlig frihetsberøvelse. I tillegg kom domstolen til at fengslingen av barnefamilier i visse tilfelle utgjorde et uforholdsmessig inngrep i retten til familieliv, som er sikret i artikkel 8.

NOAS har merket seg departementets påstand om at forholdene som lå til grunn for de fem dommene «adskiller seg fra forholdene ved Trandum på flere sentrale punkter».³¹ NOAS mener departementets argumenter ikke er overbevisende.

For det første nevner departementet «involvering av barneverntjenesten som det ikke er beskrevet noe tilsvarende om når det gjelder det franske internatet». Til dette vil NOAS påpeke at barnevernets rolle i disse sakene i dag er svært begrenset. De aller fleste barna internert på Trandum møter aldri barnevernet personlig. Barnevernet har således svært begrenset eller ingen innflytelse på barnas subjektive opplevelse eller objektive forhold, mens de er fratrukket sin frihet.³²

For det andre nevner departementet at EMD har «trukket frem at barna ved forflytninger på området sammen med foreldrene i forbindelse med administrative møter mv. har måttet være side om side med væpnet politi i uniform», og at dette «ikke [er] tilfelle på Trandum». Til dette vil NOAS påpeke at PUs ansatte på Trandum er i uniform med batong og pepperspray hengende på beltet.³³ NOAS mener disse faktorene kan ha angstskapende effekt på internerte barn.

For det tredje nevner departementet at EMD har trukket frem «den psykisk stressende opplevelsen av stadige kunngjøringer fra høytalerne på senteret», og at dette «ikke [er] en faktor som er til stede på Trandum». Til dette vil NOAS påpeke at barn internert på Trandum uansett er eksponert for støy fra flyplassen som ligger i nærheten (det samme var tilfelle i de fem dommene mot Frankrike). NOAS mener denne forskjellen mellom norske og franske forhold ikke har «klar betydning», når man skal vurdere EMD-avgjørelsene opp mot praksis ved Trandum.³⁴

NOAS mener dagens praksis med internering av barn på Trandum kan være i strid med EMK artikkel 3. NOAS anmoder derfor departementet om å vurdere en midlertidig stans av internering av barn på Trandum, inntil egen enhet for barnefamilier er på plass.

³¹ Ibid., side 67.

³² NOAS, *Frihet først: en rapport om alternativer til internering*, 2015, tilgjengelig fra: <http://www.noas.no/wp-content/uploads/2015/02/ATI.pdf>, sider 119-120.

³³ Aktuelt for kriminalomsorgen, nr. 1, 2012, tilgjengelig fra: <https://goo.gl/1Yj1Y0> side 12.

³⁴ NOAS har vært partshjelper i en sak som var klagd inn til EMD i fjor. Saken er ikke avgjort. Se Dagsavisen, «Klages inn for rettighetsbrudd», 10.10.2016, tilgjengelig fra: <http://www.dagsavisen.no/innenriks/klages-inn-for-rettighetsbrudd-1.789026>

NOAS anbefaler videre å lovfeste en maksgrense for fengsling av barnefamilier i påvente av uttransport på 48 timer. Under ingen omstendighet kan maksimalt tillatt interneringstid overstige én uke (7 døgn).

2.3 Uavhengig returpanel

NOAS anbefaler at departementet vurderer å opprette et uavhengig returpanel som skal gjennomgå og godkjenne utlendingsmyndighetens plan for tvangsretur av barnefamilier. Vi ber departementet se hen til Storbritannia hvor de har et «independent return panel» bestående av uavhengige personer med medisinsk eller barnefaglig kompetanse som gjennomgår utlendingsforvaltningens individuelle planer for barnefamilier som skal tvangsreturneres. Panelet skal gi råd til utlendingsmyndighetenes om hvordan de kan best ivareta barnas velferd i løpet av en tvangsretur. I tillegg til å gi råd i de enkelte sakene, jobber panelet kontinuerlig med en rekke partnere og gir veiledning og råd for å forbedre returprosessen til det beste for barna. Det bør være en egen innspillsrunde om et slikt returpanel, slik at relevante aktører kan komme med innspill.

2.4 Internering uten kjennelse på grunn av unndragelsesfare

Departementet har foreslått at det skal være «særlig påkrevd» for at barn skal kunne pågripes og interneres uten kjennelse, jf. forslag til ny § 106 tredje ledd første punktum «Barn under 18 år kan bare pågripes hvis det er særlig påkrevd, [...]».³⁵

NOAS viser til at departementet ikke har drøftet hva dette vilkåret innebærer i praksis. Høringsnotatet mangler også en tydeliggjøring av forholdet mellom vilkåret for internering uten kjennelse og den generelle nødvendighetsvurderingen og forholdsmessighetsvurderingen som skal gjøres etter utlendingsloven § 99.

NOAS viser til at barnekonvensjonens artikkel 37 krever at barn bare kan frihetsberøves som en siste utvei og for kortest mulig tid.

NOAS har sett eksempler hvor barnefamilier har blitt pågrepet 24-36 timer før tidspunktet for uttransport og som dermed har vært internert uten kjennelse over én natt på Trandum, herunder familier som bodde kun noen timer unna Oslo. Samtidig har vi eksempler på barnefamilier som bor langt unna Oslo og som pågripes 24-36 timer før tidspunkt for uttransport. NOAS' oppfatning er at sistnevnte eksempler har blitt internert uten kjennelse på Trandum av tilsynelatende logistiske hensyn som behov for overnatting fordi de har en lengre reisevei enn familier som bor nærmere Oslo.

NOAS anbefaler at departementet nærmere beskriver hva som skal til for at vilkåret «særlig påkrevd» er oppfylt, og at tiden mellom pågripelse og planlagt uttransport må inngå i en

³⁵ Justis- og beredskapsdepartementet, *Høring om forslag til endringer i utlendingslovens regler om tvangsmidler*, 19.12.2016, s. 103.

vurdering av om internering uten kjennelse er «særlig påkrevd» og i den generelle nødvendighetsvurderingen og forholdsmessighetsvurderingen jf. utlendingsloven § 90.

NOAS anbefaler at det presiseres i loven at hensynet til barnets beste skal alltid vurderes som et grunnleggende hensyn i saker hvor man vurderer å pågripe og internere barn uten kjennelse.

NOAS anbefaler at det gjennomføres en uavhengig utredning av tilfeller hvor barnefamilier har blitt internert uten kjennelse. Utredningen trengs for å vurdere nødvendigheten av interneringens lengde jf. tidsperioden mellom pågripelse og uttransport, og hvilken rolle logistiske hensyn spiller i vurderingen av om politiet skal interne barnefamilier på Trandum uten kjennelse i forbindelse med uttransport.

2.5 Internering på grunn av uklar ID i situasjoner med ekstraordinært høye ankomster

Som departementet opplyser i sitt høringsnotat, er det i dag bare i situasjoner med unndragelsesfare at barn interneres.³⁶ Departementet skriver imidlertid at lovverket ikke bør utelukke at det kan være behov for internering også i forbindelse med ID-avklaring:

«Det kan således tenkes situasjoner med ekstraordinært høye ankomster, hvor det er behov for pågripelse og kortvarig tvangsmessig tilbakehold for å kunne gjennomføre innledende registrering og undersøkelser mv. I en kaotisk situasjon med masseankomster vil det blant annet også kunne være særskilte utfordringer knyttet til å avklare hvem som skal behandles som mindreårige og ikke»³⁷

For ID-tilfellene foreslår således departementet vilkåret om at det må foreligge en «ekstraordinær situasjon» og at «tvangsmessig tilbakehold er helt nødvendig for å sikre ID-kontroll».

NOAS påpeker at dagens § 106 første ledd bokstav a gir adgang til å fengsle en utlending i ID-tilfellene hvor utlendingen «ikke samarbeider» om å klarlegge sin identitet. Spørsmålet om hvorvidt barnet eller foreldrene samarbeider vil etter det nye forslaget ikke nødvendigvis være det eneste momentet i vurderingen av om tiltaket er «helt nødvendig». Forhold som kan anses å gjøre tiltaket «helt nødvendig» kan potensielt ligge utenfor utlendingenes egen kontroll. Departementets nye forslag kan derfor anses å gi større adgang til å internere barn i ekstraordinære situasjoner enn i dag.

I denne forbindelsen viser NOAS innledningsvis til New York-erklæringen for flyktninger og migranter av 13. september 2016 vedtatt av FN's generalforsamling.³⁸ Departementet viser selv til erklæringen på side 47 i høringsnotatet. Erklæringen gjelder internering av barn ved innreise

³⁶ Justis- og beredskapsdepartementet, *Høring om forslag til endringer i utlendingslovens regler om tvangsmidler*, 19.12.2016, tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/69edaf64daf6435cb8584e9cead5be7d/horingsnotat.pdf> side 61.

³⁷ Ibid.

³⁸ UN General Assembly, *New York Declaration for Refugees and Migrants : resolution / adopted by the General Assembly*, 3.10.2016, A/RES/71/1, tilgjengelig fra: <http://www.refworld.org/docid/57ceb74a4.html>

og frem til en søknad er avgjort. Det fremgår at stater vil ta skritt for å få slutt på denne praksisen:

“[...] Furthermore, recognizing that detention for the purposes of determining migration status is seldom, if ever, in the best interests of the child, we will use it only as a measure of last resort, in the least restrictive setting, for the shortest possible period of time, under conditions that respect their human rights and in a manner that takes into account, as a primary consideration, the best interest of the child, and we will work towards the ending of this practice [NOAS’ utheving].”

Det vises til at Norge hadde en sentral (og etter NOAS’ syn en svært negativ) rolle i utformingen av ordlyden sitert ovenfor.³⁹ Tross alle svakheter i ordlyden har Norge imidlertid politisk forpliktet seg til å ta skritt for å få slutt på internering av barn. I realiteten innebærer departementets forslag innføring av en ny praksis for internering av barn. NOAS mener dette er oppsiktsvekkende.

NOAS påpeker videre at manglende ID-dokumenter ofte er en naturlig konsekvens av fluktsituasjon. Sannsynliggjøring av identitet innebærer vektlegging av ulike momenter, herunder opplysninger under asylintervju, språkanalyse av lydopptak eller bostedskontroll. Slike momenter vurderes som regel av erfarne saksbehandlere i Utlendingsdirektoratet og prosessen er tidkrevende. I dag kan det ta flere måneder. På bakgrunn av dette mener NOAS at Politiets Utlendingsenhet ikke er et egnet organ for å vurdere om internering i en enkeltsak «er helt nødvendig for å sikre ID-avklaring».

På bakgrunn av det som fremgår ovenfor anbefaler NOAS sterkt at dette forslaget forkastes.

2.6 Særskilt om enslige mindreårige

Sammen med Redd Barna og Amnesty anbefalte NOAS i fjor absolutt forbud mot internering av enslige mindreårige.⁴⁰ Statsråd Sylvi Listhaug hevdet, dessverre feilaktig, at enslige barn

³⁹ Aftenposten, «Slik jobbet Norge for å endre FN-teksten og unngå forpliktelser om aldri å fengsle barn», 18.09.2016, tilgjengelig fra: <http://www.aftenposten.no/norge/Slik-jobbet-Norge-for-a-endre-FN-teksten-og-unnga-forpliktelser-om-aldri-a-fengsle-barn-604118b.html> Flere FNs ekspertorganer har også sterk kritisert ordlyden, se: The Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), *Statement by the UN human rights mechanisms on the occasion of the UN High Level Summit on large movements of refugees and migrants*, 16.09.2016 “[...] the draft Declaration contains some areas of grave concern”, tilgjengelig fra: <http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20516&LangID=E#sthash.SJkieba2.dpuf>

⁴⁰ NOAS, Redd Barna og Amnesty, *Ingen barn på Trandum, TVANGSRETUR: Alternativer til fengsling – 5 krav til en ny politikk*, Dagsavisen – Nye meninger, 22.09.2016, tilgjengelig fra: <http://www.dagsavisen.no/nyemeninger/ingen-barn-p%C3%A5-trandum-1.781148>

ikke fengsles på Trandum.⁴¹ NOAS viser til at enslige barn fengsles svært sjelden, ifølge statistikken fra PU.⁴²

NOAS viser innledningsvis til uttalelsen fra FNs arbeidsgruppe mot vilkårlig fengsling, hvor det heter følgende:

“The detention of minors, particularly of unaccompanied minors, requires even further justification. Given the availability of alternatives to detention, it is difficult to conceive of a situation in which the detention of an unaccompanied minor would comply with the requirements stipulated in article 37 (b), clause 2, of the Convention on the Rights of the Child, according to which detention can be used only as a measure of last resort.”⁴³

NOAS har merket seg departementets argument om at «det i noen saker [kan] være nødvendig og forholdsmessig med tvangsmessig tilbakehold for å få gjennomført uttransportering.»⁴⁴ I høringsnotatet brukes det følgende eksempelet for å rettferdiggjøre generell adgang til internering av enslige barn:

«For eksempel kan det gjelde i saker hvor den enslige mindreårige er straffedømt og utvist for alvorlig eller gjentatt kriminalitet, og hvor det er høy unndragelsesfare.»⁴⁵

NOAS mener at det ikke bør gis generell adgang til å internere enslige barn på bakgrunn av et ekstremt eksempel. Vi anbefaler derfor sterk at internering av enslige barn primært forbyes, sekundært begrenses til klart definerte unntak. Under ingen omstendighet bør det være tillatt å internere enslige barn under 15, som er den kriminelle lavalder i Norge.

2.7 Fremstilling og annen høring av barn

NOAS er enig i departementets forslag om å innføre en egen bestemmelse i § 106 a om barns rett til å bli hørt av retten ved fremstilling for internering.

NOAS påpeker imidlertid at gjennomføring av retten i praksis vil kunne være utfordrende. Det vises særlig til den korte perioden mellom oppnevning av advokat ved fremstilling for første gang og tidspunktet for rettsmøtet. NOAS er bekymret for at advokater ikke vil ha tid til

⁴¹ Sylvi Listhaug, «Trandum er helt nødvendig», Aftenposten, 09.09.2016, tilgjengelig fra: <http://www.aftenposten.no/meninger/debatt/Trandum-er-helt-nodvendig--Sylvi-Listhaug-604189b.html>

⁴² Justis- og beredskapsdepartementet, *Høring om forslag til endringer i utlendingslovens regler om tvangsmidler*, 19.12.2016, s. 69.

⁴³ UN General Assembly, *Report of the Working Group on Arbitrary Detention*, 18.01.2010, A/HRC/13/30, tilgjengelig fra: <http://www.refworld.org/docid/502e0fa62.html> avsnitt 60.

⁴⁴ Justis- og beredskapsdepartementet, *Høring om forslag til endringer i utlendingslovens regler om tvangsmidler*, 19.12.2016, tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/69edaf64daf6435cb8584e9cead5be7d/horingsnotat.pdf> side 69.

⁴⁵ Ibid.

saksgjennomgang, samt tid til å møte barna på Trandum for å gi barn og foreldre informasjon om retten til å bli hørt og forberede barn til høringen.

NOAS stiller seg kritisk til departementets uttalelse om at «Som verger må foreldrene kunne bestemme at det beste for barnet er å slippe å bli hørt personlig og/eller møte i retten».⁴⁶ NOAS mener at departementets formulering kan forstås i retning av at foreldre kan avgjøre dette på vegne av barnet uten at barnet selv har fått mulighet til å påvirke avgjørelsen. Vi håper dette ikke er intendert fra departementets side, men ber om at dette klargjøres.

Barn har en selvstendig rett til å bli hørt, og skal selv kunne velge om det ønsker å bli hørt og påvirke hvordan det ønsker å bli hørt. Barnekomiteen har gitt tydelig uttrykk for at det ikke er noe motsetningsforhold mellom artikkel 3 og artikkel 12, bare et komplementært forhold mellom de to generelle prinsippene. Den ene slår fast at barnets beste skal være målet, og den andre presenterer framgangsmåten for å nå dette målet, som består i å høre på barnet eller barna. Når barnet har rett til å bli hørt i alle forhold som vedrører det, innebærer det at barnet også har rett til å uttrykke og få vektlagt sine synspunkter på hvordan han eller hun skal høres.

Rettsmøtet omhandler viktige spørsmål som direkte påvirker barna i stor grad, og som kan belyses av barns egen informasjon. NOAS' erfaring er at barn ønsker å uttale seg om asylsaken, og opplever det som en verdig i seg selv å uttale seg. Selv om det kan være vanskelig for barn å delta, så ønsker de likevel å uttale seg.

NOAS og Redd Barna har intervjuet 12 barn fra 8 familier, som har opplevd frihetsberøvelse på Trandum.⁴⁷ Barna som ble intervjuet, hadde vært frihetsberøvet i maks 24 timer på Trandum. Vår erfaring er at barna var svært kompetente kilder, som ga et kritisk innblikk i barnas verden på Trandum. Dette er informasjon som er av stor betydning for forholdsmessighetsvurderingen og hensynet til barnas beste.

NOAS ønsker å påpeke potensielle utfordringer jf. praktisk gjennomførbarhet av høring av barn. NOAS viser til vår erfaring med høring av barn i forbindelse med klager, omgjøringsbegjæringer og ved barns personlige frammøte i nemndmøte hos Utlendingsnemnda.

NOAS' erfaring er at barnas foreldre ikke kjenner til hva barnets rett til å bli hørt faktisk innebærer, eller at barnet har en rett, men ikke en plikt. Barnet kan selv velge om det skal høres og hvordan det skal høres. I praksis er det altså NOAS som informerer barn og foreldre om retten til å bli hørt.

NOAS' erfaring er at flestparten av barna som NOAS representerer, ønsker å bli hørt ved personlig frammøte i nemndmøter. I noen svært få tilfeller opplever vi at det primært kan være

⁴⁶ Justis- og beredskapsdepartementet, *Høring om forslag til endringer i utlendingslovens regler om tvangsmidler*, 19.12.2016, s. 63.

⁴⁷ Rapport skal lanseres våren 2017.

foreldres ønske at barnet bør høres, eller deres tanker om at det vil være viktig for barnet, som har påvirket barnets beslutning.

NOAS' erfaring er at gjennomføring av høringen bør skje ansikt til ansikt, enten det er dommeren som hører, eller at barnet høres gjennom advokaten.

NOAS' erfaring er at det er svært utfordrende å informere og høre barn per telefon. Å gi informasjon og gjennomføre høring av barn gjennom telefon, skype etc., vanskeliggjør vurderingen av:

- om barnet har forstått informasjonen og faktisk har tatt et informert valg
- om hvilken eventuell påvirkning foreldre kan ha hatt på barnets valg om å bli hørt/ikke hørt, hvordan det ønsker å bli hørt og hvilke temaer barnet ønsker/ikke ønsker å uttale seg om.

NOAS' erfaring er at det er viktig å bruke tid på kontaktetablering i forbindelse med å gi informasjon om retten til å bli hørt og ved gjennomføring av høringen, forutsatt at man møter barnet personlig. God tid til å gjennomføre høring og bruk av dialogisk samtalemotodikk med åpne og sonderende spørsmål, er avgjørende for kvaliteten av høringen og informasjonen som fremkommer.

NOAS er bekymret for at den foreslåtte bestemmelsen vil bli vanskelig å gjennomføre i praksis, gitt dagens system for oppnevning av advokater og berammelse av rettsmøter ved Oslo tingrett ved fremstilling for internering for første gang. NOAS mener systemet må gjennomgås for å se hvilke potensielle endringer som må til for å sikre tilrettelegging av høringsretten.

2.8 Vurderingen av å internere bare én forelder

Departementets høringsnotat viser til at Tvangsmiddelrapporten bemerker at «[...] det kan være i barnets interesse at bare én forelder pågripes og eventuelt tvangsmessig tilbakeholdes.»⁴⁸ Departementet skriver videre at politiet er oppmerksomme på forholdet, «[...] og det forekommer saker hvor politiet bare velger å begjære internering for den ene forelder.»⁴⁹ Departementet understreket i høringsnotatet «[...] at det finnes saker hvor internering før eller etter fremstilling av bare én forelder ikke gir tilstrekkelig forsikring mot unndragelse.»⁵⁰

Departementet viser til at det ikke kan forutsettes at internering av bare én forelder er den beste løsningen for barnet, og hevder at det for barn i mange tilfeller vil kunne være det viktigste at familien holdes samlet.

⁴⁸ Justis- og beredskapsdepartementet, *Høring om forslag til endringer i utlendingslovens regler om tvangsmidler*, 19.12.2016, s. 64, pkt. 5.6.6

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Ibid.

Norske myndigheter har ingen oversikt over hvor mange barn som splittes fra én forelder, for hvor lenge og hvorfor. PU fører ikke konkret statistikk over antallet tilfeller hvor bare én forelder pågripes eller over antallet tilfeller hvor bare én forelder fremstilles for internering mens resten av familien løslates. Dette kan kun kvantifiseres ved en manuell gjennomgang.

Det finnes ingen konkret bestemmelse i utlendingsloven som regulerer internering av kun én forelder.

Politiets manglende oversikt over familiesplittelse er problematisk av flere årsaker.

Barnets situasjon og rettigheter påvirkes når bare en av foreldrene interneres, selv om barnet forblir i frihet. Flere av bestemmelsene i FNs barnekonvensjon berører barn med foreldre som er frihetsberøvet.⁵¹ Ifølge artikkel 9 har barnet rett til samvær med begge foreldre. Dette betyr at myndighetene må legge til rette for hensiktsmessig samvær for barn også i fengslene. Artikkel 3 bestemmer at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i alle saker som berører barn, og artikkel 12 sier at alle barn har rett til å uttale seg i saker som angår barnet. Dette innebærer at barnets beste skal tillegges stor vekt. Når utlendinger skal interneres, vurderes det alltid om inngrepet er nødvendig, forholdsmessig og ikke urimelig. Disse prinsippene krever at det minst inngripende tvangsmiddelet skal anvendes. Når Barnekonvensjonen krever at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i alle saker som berører barn, må inngrepets betydning for barnets beste inngå som et element i vurderingen av om mor eller far skal interneres. Administrativ frihetsberøvelse etter utlendingsloven skiller seg fra straffesaker, som har fastsatt dato for løslatelse. Det er derfor vanskelig å beregne hvor lenge adskillelsen vil kunne vare. Adskillelsens (forventede) lengde, barnets alder, modenhet og helse, omsorgsevnen til den gjenværende forelderen og mulighet for å besøke den internerte forelderen, er derfor momenter som bør inngå i vurderingen av barnets beste i slike saker.

Barnekonvensjonen krever at barn som er atskilt fra en eller begge foreldre har rett til å opprettholde personlig forbindelse og direkte kontakt med begge foreldrene regelmessig, med mindre dette er i strid med barnets beste.⁵² Dette er i tråd med barnets rett til familieliv.⁵³ Barnekonvensjonens artikkel 12 krever at barna skal tas med på råd om hvordan for eksempel besøk i fengsel kan gjennomføres på en god måte.⁵⁴

Redd Barna har påpekt at barn påvirkes negativt av adskillelse fra en av sine foreldre.⁵⁵ Redd Barna mener en splittelse av familien i denne situasjonen vil være en stor belastning og kan føre til stor bekymring for barn.

Aktører fra sivilsamfunnet i Nederland og Storbritannia har påpekt at barns separasjon fra sine foreldre ved internering har en negativ effekt på barn. En nederlandsk koalisjon av NGOer mot internering av barn publiserte i 2014 en rapport som dokumenterte at barn har blitt sterkt påvirket i lang tid etter at en av foreldrene deres ble internert.⁵⁶ Bail for Immigration Detainees

⁵¹ Barneombudet, *Fengslet familie. Erfaringer fra å ha en forelder i fengsel*, 2010, s.2. Tilgjengelig fra: http://barneombudet.no/wp-content/uploads/2013/09/fengsletfamilie_web.pdf

⁵² Barnekonvensjonen artikkel 9, tredje ledd

⁵³ EMK artikkel 8.

⁵⁴ Barneombudet, *Fengslet familie. Erfaringer fra å ha en forelder i fengsel*, 2010, s.2.

⁵⁵ E-post fra Redd Barna til NOAS av 28.01.2015.

⁵⁶ No child in detention coalition, *Dad, have we done something wrong? Children and parents in immigration detention*, januar 2014.

(BID) i Storbritannia undersøkte sakene til 111 foreldre som var adskilt fra sine barn på grunn av internering mellom 2009 og 2012.⁵⁷

BID fant at utlendingsforvaltningen ikke tok i betraktning barnets beste ved beslutning om å internere foreldre.⁵⁸ Barn ble ikke hørt om hva de mente om en slik separasjon og hvordan det ville påvirke dem. BID fant videre at barn gikk ned i vekt, hadde mareritt, led av søvnløshet, ofte gråt og ble ekstremt isolert som følge av adskillelsen. Dette ligner funn i studier som omhandler barns separasjon fra foreldre i andre sammenhenger.⁵⁹

BIDs undersøkelse viste at foreldres fravær betydde at barns elementære behov ikke ble ivarettatt.⁶⁰ Den gjenværende forelderen som satt igjen alene med ansvaret for barna, slet økonomisk og emosjonelt. Barn var sjelden i stand til å besøke sin internerte forelder på grunn av lange avstander og reisekostnader. Internerte foreldre hadde dårlig råd til å betale for telefonsamtaler til barna sine.

BID anbefalte at barn ikke bør skilles fra sine foreldre gjennom internering og at det bør innføres en maks grense på hvor lenge en slik separasjon kan vare.⁶¹ De anbefalte at barneeksperter bør vurdere barnets beste, når beslutningstakere vurderer å internere en forelder og ved domstolskontroll. BID anbefalte at disse bør være uavhengige av utlendingsforvaltningen. BID anbefalte videre at domstolskontrollen bør skje ved kortere intervaller i saker hvor foreldre er internert. BID anbefalte også at omsorgssituasjonen for barn bør inngå som et element i vurderingen av om en forelder skal interneres. BID anbefalte at utlendingsforvaltningen bør tilrettelegge for kontakt mellom internerte foreldre og deres barn, ved økonomisk bistand for besøk til utlendingsinternatet og telefonsamtaler.

NOAS er bekymret for at barn ikke har praktisk anledning til å besøke sin forelder som er internert på Trandum. NOAS viser til at barn med foreldre i fengsel har anledning til å søke reisestøtte fra NAV eller barneverntjenesten, men det vil være en skjønnsmessig avgjørelse.⁶² NOAS kjenner ikke til om barn med foreldre på Trandum har samme muligheter for å søke om reisestøtte.

NOAS viser til at FNs barnekomité er bekymret for at Norge ikke «[...] gjør nok for å sikre at barn får opprettholde kontakten med foreldre som er i fengsel.»⁶³ Komiteen anbefalte at «[...] fengselsmyndighetene tilrettelegger besøksordninger for barn som har far eller mor i fengsel.»⁶⁴

⁵⁷ BID, *Fractured Childhoods: the separation of families by immigration detention*, april 2013. Funnene omhandler både saker hvor barn har blitt adskilt fra en av sine foreldre og hvor aleneforeldre har blitt adskilt fra sine barn

⁵⁸ Ibid. s. 8.

⁵⁹ BID, *Bail for Immigration Detainee's submission to the APPG on Refugees and APPG on Migration's parliamentary inquiry into the use of immigration detention in the UK*, september 2014, s. 2

⁶⁰ BID, *Fractured Childhoods: the separation of families by immigration detention*, april 2013, s. 8

⁶¹ Ibid. s. 15.

⁶² For fangers pårørende (FFP), se deres nettside: <http://www.ffp.no/no/tema/okonomi/>

⁶³ FNs barnekomité, *Avsluttende merknader fra FNs barnekomité*, 2010, pkt. 32.

⁶⁴ Ibid. pkt. 33.

NOAS mener departementet bør:

- lovfeste en maksimumsgrense for hvor lenge barn kan splittes fra én forelder på grunn av internering
- lovfeste følgende momenter i en vurdering av barnets beste ved internering av kun én forelder:
 - Adskillelsens (forventede) lengde
 - Barnets alder, modenhet og helse
 - Omsorgsevnen til den gjenværende forelderen
 - Barnets/familiens mulighet for å besøke den internerte forelderen
- Sikre tilgang for at familier kan få reisestøtte fra NAV og barnevernet for å besøke forelder på Trandum, slik barn med foreldre i norske fengsler har anledning til å søke om.
- instruere PU til å føre statistikk over tilfeller hvor kun én forelder holdes pågrepet eller internert på Trandum
- instruere PU og politidistriktene til å føre statistikk over tilfeller hvor pågrepne barnefamilier på Trandum ender opp med at én forelder begjæres internert og resten av familien løslates, og om løslatte familier pålegges et alternativt tvangsmiddel
- instruere PU og politidistriktene til å føre statistikk over hvorvidt løslatte familiemedlemmer som pålegges alternative tvangsmidler overholder eller unndrar seg disse.

2.9 Barneverntjenestens rolle

NOAS er enig med departementet i at det bør innføres en egen hjemmel i utlendingsloven om barneverntjenestens rolle. NOAS har imidlertid innsigelser til innholdet i departementets forslag til ny § 106 a femte ledd tredje til sjetten punktum.

2.9.1 Varslingsplikt

Departementet foreslår i høringsnotatet at politiet skal varsle barneverntjenesten om en sannsynlig fremstilling for internering «så fort som mulig». NOAS er enig i at dette er et strengere krav enn hva som følger av straffeprosessloven.

Departementet viser videre til at det har vurdert om politiet bør varsle barneverntjenesten om enhver innsettelse av barn på Trandum, men er kommet til at dette ikke vil være heldig. Departementet antar at en slik praksis bare ville vanskeliggjøre barneverntjenestens arbeid med å identifisere de tilfeller hvor de bør ha en rolle. NOAS er enig i dette.

NOAS mener imidlertid det er nødvendig å lovfeste at politiet har plikt til å varsle barneverntjenesten i alle tilfeller hvor det er forhold ved foreldrenes omsorgsevne eller -vilje, som tilsier at pågrepne barn har behov for bistand fra barnevernet.

2.9.2 Plikt til skriftlig uttalelser

Departementet foreslår å lovfeste at «[...] barneverntjenesten *bør* gi en skriftlig uttalelse i alle saker hvor politiet begjærer tvangsmessig tilbakehold av mindreårige, med mindre retten eller barneverntjenesten selv finner det åpenbart unødvendig.»⁶⁵

NOAS påpeker at departementets bruk av «bør» i høringsnotatet ikke samsvarer med departementets lovforslag om at «Barneverntjenesten skal avgi en skriftlig uttalelse i saken, [...]».⁶⁶ Dersom departementet har skrevet «bør» ved en feil, bør en slik feil påpekes i proposisjonen.

Departementet viser til at barneverntjenesten ikke alltid rekker å møte familier ved fremstilling for første gang, eller at møtet har skjedd så kort tid før de må avgi sin uttalelse at det ikke er mulig med en nærmere individuell vurdering. Departementet viser til at «[...] det ville være en klar fordel om barneverntjenesten alltid kan være i kontakt med familien og avgi en grundig individuell vurdering allerede før spørsmålet om tvangsmessig tilbakehold er oppe i retten for første gang.»⁶⁷ Departementet mener imidlertid at dette ikke er mulig rent praktisk, uten at fremstillingsfristen utvides.⁶⁸ Det siste er en løsning som ifølge departementet ikke anser ønskelig.⁶⁹

NOAS anerkjenner at det kan være utfordrende for barneverntjenesten å møte familier før de fremstilles for retten for første gang. NOAS mener at departementet burde ha utredet mulige varslingsløsninger.

Barneverntjenesten gir i dag tingretten en skriftlig uttalelse, som kun inneholder generell informasjon om etablerte rutiner, samt hvilken hjelp barneverntjenesten kan bidra med på generell basis.⁷⁰

Departementet foreslår at retten kan avbryte og beramme nytt møte om internering, dersom retten finner det åpenbart nødvendig for barneverntjenesten å møte. I slike tilfeller må retten avsi kjennelse om internering frem til tidspunktet for det nye rettsmøtet.

NOAS anbefaler at retten og barneverntjenesten kan kreve at møtet om internering avbrytes og nytt møte berammes, dersom retten eller barneverntjenesten finner det nødvendig at barneverntjenesten får møtt familien og uttalt seg om de individuelle forholdene. Det kan

⁶⁵ Justis- og beredskapsdepartementet, *Høring om forslag til endringer i utlendingslovens regler om tvangsmidler*, 19.12.2016, s. 65.

⁶⁶ Ibid. S. 67.

⁶⁷ Ibid. S. 66.

⁶⁸ Justis- og beredskapsdepartementet, *Høring om forslag til endringer i utlendingslovens regler om tvangsmidler*, 19.12.2016, s. 66.

⁶⁹ Ibid.

⁷⁰ NOAS, *Frihet Først*, 2015, s. 119.

fremkomme informasjon i varslingen til barnevernet, som gjør at barnevernet mener det er nødvendig å undersøke situasjonen og komme med en uttalelse før familien fremstilles for internering for første gang.

2.9.3 Møteplikt

Departementet foreslår en mer «pragmatisk» løsning enn møteplikten som oppstilles i straffeprosessloven § 183. Departementet foreslår at «Barneverntjenesten skal delta i møte om tvangsmessig tilbakehold dersom retten eller barneverntjenesten finner deltagelse nødvendig».⁷¹

Etter departementets mening er det tilstrekkelig og hensiktsmessig at barneverntjenesten skal delta i møtet «dersom retten eller barneverntjenesten finner det nødvendig». Dette vil gjelde både ved det første møtet om internering og i forbindelse med eventuelle møter om forlengelser. Departementet legger til grunn at dette i hovedsak vil føre til en fortsettelse av gjeldende praksis, hvor barneverntjenesten helt unntaksvis stiller i møter om fremstilling for internering.

NOAS viser til at straffeprosessloven § 183 tredje ledd andre punktum inneholder et strengere krav til møteplikt enn departementets forslag:

Barneverntjenesten skal møte til hvert fengslingsmøte, med mindre retten finner at deltagelse utover det første fengslingsmøtet åpenbart unødvendig.

NOAS foreslår å endre departementets forslag til:

Barneverntjenesten skal delta i møte om internering, med mindre retten eller barneverntjenesten selv finner det åpenbart unødvendig.

NOAS mener at vårt forslag oppstiller en klar hovedregel, med et snevert unntak, som innebærer et strengere krav til møteplikt enn departementets forslag.

NOAS mener at sakene etter utlendingsloven skiller seg fra sakene etter straffeprosessloven ved at viktigheten ved barneverntjenestens tilstedeværelse er viktig fra første møte og øker ved hvert møte utover det første møtet.

Manglende møteplikt er særlig problematisk ved møter om forlengelse av eksisterende kjennelse om internering. Det vises til Prop 135 L (2010-2011) om endringer i straffeprosessloven, som støtter at barnevernet fysisk skal være tilstede ved fengsling:

Utvalget mener videre at kommunens barneverntjeneste må ha plikt til å møte i fengslingsmøter etter å ha mottatt melding fra politiet. Barneverntjenesten kan dermed gi retten sin vurdering av om tiltak i barnevernet er aktuelt som

⁷¹ Justis- og beredskapsdepartementet, *Høring om forslag til endringer i utlendingslovens regler om tvangsmidler*, 19.12.2016, s. 67.

varetektssurrogat, og eventuelt redegjøre for status i arbeidet med å finne et egnet tiltak. Slik møteplikt vil kunne sikre reell vurdering fra barneverntjenestens side. Utvalget understreker at det er viktig at barneverntjenesten gis ressurser til å håndtere møteplikten, for å ivareta hensynet til barnets beste.⁷²

I forbindelse med lovendringen uttalte Justisdepartementet at møteplikten gjør at barnevernet kan «[...] bistå dommeren med faglige vurderinger og råd og således gi retten et bedre beslutningsgrunnlag».⁷³ Politidirektoratet mente at «[...] tilstedeværelsen av barnevernkompetanse i fengslingsmøtet, kan innebære at retten vil fatte fengslingskjennelser som bygger på et bedre grunnlag når det gjelder vurderingen av den unges totale situasjon».⁷⁴ Barneombudet påpekte at «[...] deltagelse vil gjøre det lettere for retten å finne fram til gode løsninger [...]».⁷⁵

At barnevernet ikke møter, betyr at hensynene det gis uttrykk for i forarbeidene ikke kommer utenlandske barn til gode. Det svekker disse barnas rettssikkerhet og vurderingen av barnets beste og sikrer ikke i tilstrekkelig grad prinsippene om muntlig behandling, umiddelbarhet og kontradiksjon.

NOAS støtter forslaget om at man kan avbryte møte om fremstilling for internering, dersom retten finner det nødvendig at barneverntjenesten deltar i møtet. Også barneverntjenesten må kunne kreve dette. Ikke bare dommeren, slik det foreslås. NOAS er enig i formuleringen i forslaget til selve lovbestemmelsen.

Det vil ofte være praktisk at barneverntjenesten deltar via videolink eller lignende. Barnevernet har uttalt at de ikke har kapasitet eller anledning til å møte i alle møter om fremstilling for internering, men sender en skriftlig uttalelse i sakene.⁷⁶ NOAS anbefaler at barnevernet tilføres de ressurser som er nødvendig for at barnevernet skal kunne møte i retten, enten fysisk eller gjennom videolink.

Departementet redegjør ikke for hvorfor barnevernet helt unntaksvis møter i retten. Det mangler en utredning av årsaker til denne praksisen. NOAS oppfordrer departementet til å undersøke det følgende:

- Mangler barneverntjenesten ressurser og dermed kapasitet til å stille?
- Har barnevernet kun gitt en skriftlig uttalelse med generell informasjon, fordi de ikke har møtt familien, og har dermed ikke ytterligere informasjon eller vurderinger å komme med?
- Barneverntjenesten er ikke egnet til å bistå dommeren med faglige vurderinger og råd generelt, selv ved eventuelle forlengelser av kjennelse om internering?

⁷² Prop 135 L (2010-2011) om Endringer i straffeloven, straffeprosessloven, straffegjennomføringsloven, konfliktrådsloven m.fl. (barn og straff) s. 54.

⁷³ Prop 135 L (2010-2011), s. 56.

⁷⁴ Ibid. s. 54.

⁷⁵ Ibid. s. 55.

⁷⁶ «Frihet Først»-rapporten (2015, s. 119)

- Dommeren ikke bruker barnevernet slik det bør jf. faglig råd?
- Barneverntjenesten har skrevet en grundig uttalelse, slik at dommeren ikke finner det nødvendig å få muntlig informasjon fra barnevernet i rettsmøtet?

2.9.4 Manglende utredning om barneverntjenestens oppgaver og dets arbeid i praksis

Hva barneverntjenesten skal uttale seg om, henger sammen med hvilken rolle barneverntjenesten skal spille i disse sakene etter utlendingsloven. Det foreligger to problemstillinger knyttet til manglende utredning i høringsnotatet:

- Hvilken rolle har barneverntjenesten hatt hittil i praksis jf. straffeprosessloven § 183 tredje ledd og dermed barnevernlovens kapittel 4?
- Hvordan bør den rolle barneverntjenesten hittil har hatt ved pågrepelse og internering, forme debatten om hvilken rolle barneverntjenesten kan og bør spille i fremtiden?

Barneverntjenesten spiller en svært begrenset rolle for familier som er internert på Trandum.

Barnevernet opplever at de mangler reelle alternativer som kan tilbys mindreårige som fremstilles for fengsling etter utlendingsloven.⁷⁷ De faktiske alternativene barneverntjenesten har tilgjengelig, medfører at barna blir midlertidig separert fra sine foreldre gjennom akutt plassering eller blir gjenstand for omsorgsovertakelse. Akutt plassering i beredskapshjem er svært vanskelig på grunn av problemstillinger knyttet til språk, situasjon og tid. Beredskapshjem er derfor ikke et reelt alternativ i mange saker. Barnevernet vurderer det som en stor tilleggsbelastning for barn å bli akutt plassert hos fremmede mennesker i en situasjon hvor familien er internert på utlendingsinternatet i påvente av utsendelse. Dette gjelder uavhengig av barnets alder. Men jo yngre barnet er, jo mer sårbart er det.

For barneverntjenesten er det knyttet stor usikkerhet til hvilken påvirkning barnevernets vedtak har på uttransport.⁷⁸ Vurderes disse sakene annerledes enn saker hvor barn som ikke plasseres? Hvilke forhåpninger om oppholdstillatelse får foreldrene, når barn akutt plasseres? Hvilken informasjon får foreldrene om betydningen av akutt plasseringen for deres utlendings sak? Hvem skal gi foreldrene slik informasjon?

Barneverntjenesten anser omsorgsovertakelse generelt som uaktuelt i praksis i disse sakene.⁷⁹ Barneverntjenesten har likevel ved én anledning fremmet sak om omsorgsovertakelse til fylkesmannen. I denne saken er det knyttet stor usikkerhet til om barneverntjenesten får medhold i omsorgsovertakelsen, fordi familien skal uttransporteres. Det er også uklart om foreldre får innvilget opphold som følge av en eventuell omsorgsovertakelse. Dersom foreldrene tvangsreturneres etter omsorgsovertakelse, er det uklart hvilke konsekvenser dette får for barnets og foreldrenes rett til samvær.⁸⁰

⁷⁷ E-post fra Ullensaker barneverntjeneste til NOAS av 13.02.2015.

⁷⁸ Ibid.

⁷⁹ Ibid.

⁸⁰ NOAS-rapporten «Frihet Først» (2015) s.121

Barneombudet har stilt spørsmål ved barneverntjenestens rolle og om de er i stand til å ivareta hensynet til barn på Trandum:

*[...] [N]år rammene er et fengsel, er det relativt begrenset hva de kan gjøre[.]
[...] Når staten griper inn og fratår barn deres frihet, utsettes de alltid for en risiko for skader og traumer, og da kreves det ekstra varsomhet.⁸¹*

Gitt den uklare rollen til barnevernet og utfordringene med å utøve rollen i praksis, er det svært kritikkverdig at departementets høringsnotat ikke drøfter barnevernets rolle og utfordringen med utøvelse av mandat i praksis.

2.9.5 Hva skal barneverntjenesten uttale seg om?

Straffeprosessloven § 183 tredje ledd tredje punktum oppstiller at «Barneverntjenesten skal uttale seg om behovet for tiltak etter barnevernloven kapittel 4 og gi informasjon om det arbeidet som pågår med å iverksette tiltak».

Barnevernlovens kapittel 4 omhandler særlige tiltak som kan og skal iverksettes overfor barn som har behov for ulike typer bistand og hjelp, herunder bl.a. hjelpetiltak (§ 4-4), midlertidige vedtak i akutt situasjoner (§ 4-6) og omsorgsovertakelse (§ 4-12).

Departementet har utelatt straffeprosesslovens krav i § 183 tredje ledd om hva barneverntjenesten skal uttale seg om, i forslag til ny bestemmelse i utlendingsloven. Departementets forslag oppstiller ingen krav til hva barneverntjenesten skal uttale seg om, og viser kun til det følgende i høringsnotatet:

Temaet for barnevernets uttalelse bør være forsvarligheten av at barnet holdes tvangsmessig tilbakeholdt sammen med foreldrene i den tiden det gjelder, herunder om det er særskilte forhold knyttet til barnet eller den aktuelle familien som bør tillegges vekt.

NOAS anbefaler at ovennevnte sitat fra høringsnotatet tas inn i den foreslåtte lovbestemmelsen, sammen med straffeprosesslovens § 183 tredje ledd tredje punktum:

Barneverntjenesten skal uttale seg om behovet for tiltak etter barnevernloven kapittel 4 og gi informasjon om det arbeidet som pågår med å iverksette tiltak.

NOAS-rapporten «Frihet Først» (2015) argumenterte for at det ikke kan slutes antitetisk at det kun er tiltak etter barnevernloven kapittel 4 barnevernet kan uttale seg om, selv om barnevernet har plikt til å uttale seg om dette. Forarbeidene til straffeprosessloven avklarer ikke spørsmålet, og det er derfor behov for å avklare barneverntjenestens rolle og hva det skal kunne uttale seg om.

⁸¹ Barneombudet ved Anders Cameron i . H. Hustadnes, *Barneombudet bekymret for barn som fengsles før de kastes ut*, Dagbladet, 03.07.02.2014, tilgjengelig fra: http://www.dagbladet.no/2014/07/03/nyheter/asyll_politikk/politiets_utlendingsenhet/3416746
Dette er sitert i NOAS, *Frihet Først*, 2015, s. 122.

NOAS mener det bør tas inn i departements forslag at barneverntjenesten skal kunne uttale seg om alternativer etter utlendingsloven § 105 og om kun én forelder bør interneres med kjennelse, mens resten av familien løslates.

2.9.6 Regulerings av samarbeidet mellom Politiets utlendingsenhet og barnevernet

NOAS-rapporten «Frihet Først» (2015) fant at det ikke er utarbeidet en skriftlig uttalelse mellom barneverntjenesten og PU, men at de har en gjensidig muntlig avtale om rutinene.⁸²

Departementet uttalte det følgende i Ot.prp. nr. 28 (2006-2007) om lov om endring i utlendingsloven (utlendingsinternat):

Det generelle samarbeidet mellom Politiets utlendingsenhet og barnevernet vil for øvrig bli nærmere regulert i forskrift.⁸³

Det finnes ingen nærmere regulering i forskrift, utenom utlendingsinternatforskriften § 12 som sier at politiet skal:

[...] gjennom samarbeid med andre offentlige etater tilrettelegge for at utlendingens lovbestemte rettigheter på internatet blir ivaretatt. I særlig grad skal det tilrettelegges for at samarbeid med for eksempel helse- og omsorgstjeneste, barneverntjeneste og overformynderi, slik at spesielle behov kan ivaretas på en betryggende måte.

PU har flere interne retningslinjer, som er gitt med hjemmel i utlendingsloven og tilhørende forskrifter. Retningslinjene beskriver i liten grad hvordan barnets beste skal ivaretas i praksis. Detaljregulering av samarbeid mellom utlendingsinternatet, barnefaglig ansvarlig ved internatet og barneverntjenesten mangler.

NOAS mener at samarbeidet mellom PU og barnevernet ikke er tilstrekkelig regulert i hverken lov eller forskrift.

2.9.7 NOAS' anbefalinger

NOAS mener at departement bør:

- Utrede og avklare barneverntjenestens rolle i dag, og hvordan den bør fungere i fremtiden. Samt å få fram behov for barnefaglig oppfølging og foreldreveiledning. Dette er også av betydning for foreslått utredning av eget utlendingsinternat for barnefamilier og barnefaglig oppfølging, samt for foreldreveiledning for familier, uansett om de er internert uten kjennelse eller med kjennelse.
 - Utrede barneverntjenestens rolle i de tilfeller hvor barn har vært internert (både med og uten kjennelse) på Trandum.

⁸² NOAS, *Frihet Først*, 2015, s. 117.

⁸³ Ot.prp. nr. 28 (2006-2007) om lov om endring i utlendingsloven (utlendingsinternat), s. 14.

- Avklare samarbeid og ansvar mellom barneverntjenesten, barnevernsvakten og PU på kveld og i helger, når barnevernstjenesten ikke arbeider.
- Avklare samarbeid mellom helsetjenester og barnevernstjenesten.
- Nytt § 106 a femte ledd (NOAS' forslag til endringer er markert i kursiv):
 Politiet skal varsle barneverntjenesten om sannsynlig fremstilling så snart som mulig. *Politiet skal varsle barneverntjenesten i alle tilfeller hvor det er forhold ved foreldrenes omsorgsevne eller –vilje som tilsier at barn har behov for bistand fra barnevernet.* Barneverntjenesten skal avgi skriftlig uttalelse i saken, med mindre retten eller barneverntjenesten finner det åpenbart unødvendig. Barneverntjenesten skal delta i møte om tvangsmessig tilbakehold, *med mindre retten eller barneverntjenesten finner det åpenbart unødvendig.* Barneverntjenesten skal uttale seg om behovet for tiltak etter barnevernloven kapittel 4 og gi informasjon om arbeidet med å iverksette tiltak. Barneverntjenesten skal uttale seg om alternativer etter utlendingsloven § 105. Barneverntjenesten skal uttale seg om kun én forelder bør interneres med kjennelse fremfor hele familien. Barneverntjenesten skal uttale seg om forsvarligheten av at barnet holdes internert sammen med foreldrene i den tiden det gjelder, herunder blant annet skadevirkningene ved en internering og om det er særskilte forhold knyttet til barnet eller den aktuelle familien som bør tillegges vekt. Reglene i straffeprosessloven § 118 gjelder tilsvarende.
- Lov- eller forskriftsregulere ansvarsfordelingen mellom barneverntjenesten og utlendingsinternatets barnefaglig ansvarlig og deres konkrete arbeidsoppgaver.
- Styrke kapasiteten og kompetansen om utlendingsfeltet hos Ullensaker barneverntjeneste

2.10 Utelukkelse fra fellesskap, plassering i særlig sikret avdeling og sikkerhetscelle

Departementet har ikke omtalt bestemmelsene som regulerer utelukkelse fra fellesskap, plassering i særlig sikret avdeling og sikkerhetscelle jf. utlendingsloven § 107 femte ledd og utlendingsinternatforskriften § 10.

NOAS viser til at CERD-komiteén har uttrykt en generell bekymring for PUs bruk av isolat på Trandum.⁸⁴ Komiteén viser til at «Det rapporteres at isolat benyttes uten forsvarlige vurderinger eller et egnet helsetilbud». ⁸⁵ Komiteén anbefalte at Norge «[...] gjennomgår sine prosedyrer for isolat og innskrenker bruken av isolat for innvandrere og asylsøkere som skal utvises [...]».⁸⁶

⁸⁴ Komiteen for eliminering av rasediskriminering, Avsluttende bemerkninger til Norges kombinerte 21. og 22. periodiske rapport, CERD/C/NOR/CO/21-22, 2015, pkt. 35.

⁸⁵ Ibid.

⁸⁶ Ibid. pkt. 36

Sivilombudsmannen har uttalt at bruk av sikkerhetscelle kan øke risikoen for selvmord, fremfor å forebygge slik risiko:

Ut ifra hva vi vet om effektene av isolasjon, kan det ikke utelukkes at bruk av sikkerhetscelle som et selvmordsforebyggende tiltak kan ha den motsatte effekt, ved at risikoen for selvmord faktisk øker. Dette understreker viktigheten av å være spesielt tilbakeholden med bruk av sikkerhetscelle ved selvmordsfare og selvskadeproblematikk.⁸⁷

NOAS anbefaler at departementet ser nærmere på plassering av vedtaksmyndighet og om det skal kunne fattes vedtak overfor mindreårige jf. utlendingsloven § 107 femte ledd bokstav b og c.

2.10.1 Vedtaksmyndighet jf. utlendingsloven § 107 femte ledd bokstav b og c

Utlendingsloven § 107 femte ledd bokstav b oppstiller at politiet kan plassere utlendingen i særlig sikret avdeling eller sikkerhetscelle. PUs hovedinstruks for politiets utlendingsinternat pkt. 13.2 «Utelukkelse fra fellesskapet, plassering på særlig sikret avdeling og sikkerhetscelle» viser til at slike vedtak er å anse som enkeltvedtak og skal treffes av avdelingsdirektøren for Transittavdelingen eller den han bemyndiger ved internatet, mens politiadvokat i PU skal underrettes ved kopi av alle vedtak. Hovedinstruksen pkt. 13.2 sier videre at opprettholdelse av vedtak om overføring til sikkerhetsavdelingen skal vurderes fortløpende. Opprettholdelse av vedtak utover tre døgn avgjøres av avdelingsdirektøren ved Transittavdelingen. Vedtak om plassering på sikkerhetscelle utover ett døgn kan kun opprettholdes av politiadvokat i PU.

Utlendingsloven § 107 sjettede ledd oppstiller at plassering i særlig sikret avdeling og sikkerhetscelle «[...] kan ikke brukes når det vil være et uforholdsmessig inngrep» og «Slike tiltak skal brukes med varsomhet.» Hovedinstruksen for politiets utlendingsinternat pkt. 13.2 viser til at «Innsettelse på særlig sikret avdeling skal brukes med varsomhet, og skal kun brukes dersom det ikke vil være et uforholdsmessig inngrep.»

NOAS mener at inngrepene jf. utlendingsloven § 107 femte ledd bokstav b og c krever en forholdsmessighetsvurdering som ikke kan tas av avdelingsdirektøren for Transittavdelingen eller den han bemyndiger ved internatet.

NOAS anbefaler at vedtaksmyndigheten må plasseres hos politiadvokat i PU i følgende tilfeller:

- Overføring til sikkerhetsavdelingen etter utlendingsloven § 107 femte ledd bokstav b (trinn 1)
- Utelukkelse fra fellesskap etter utlendingsloven § 107 femte ledd bokstav c (trinn 2)
- Overføring til sikkerhetscelle etter utlendingsloven § 107 femte ledd bokstav b (trinn 3)

⁸⁷ Sivilombudsmannens forebyggingsenhet mot tortur og umenneskelig behandling ved frihetsberøvelse, *Besøksrapport Politiets utlendingsinternat på Trandum* 19.-21. mai 2015, 2015, s. 14.

2.10.2 Plassering av mindreårige jf. utlendingsloven § 107 femte ledd bokstav b og c

Utlendingsloven § 107 femte ledd bokstav b og c henviser kun til «utlendingen», og inneholder ingen særregler for mindreårige. Det fremkommer i forarbeidene at loven ikke utelukket unntakstilfeller hvor barn kunne overføres til sikkerhetsavdelingen. Departementet uttalte i Ot.prp. nr. 28 (2006-2007) om lov om endring i utlendingsloven (utlendingsinternat) (s. 14):

Ut fra det som fremkommer over finner departementet det ikke hensiktsmessig å lovfeste [...] en egen lovregulering av at barn som hovedregel ikke skal kunne overføres til sikkerhetsavdeling.

Før høsten 2016 hadde NOAS aldri hørt om konkrete tilfeller hvor PU hadde fattet vedtak jf. utlendingsloven § 107 femte ledd bokstav b og c for mindreårige på Trandum. NRK meldte 02.02.2017 om at fire mindreårige i perioden 2014-2016 fikk vedtak om å bli utelukket fra fellesskapet og satt på sikkerhetsavdelingen på Trandum utlendingsinternat.⁸⁸ NRK viste til tre av disse satt henholdsvis 9 timer, 20 timer og 24 timer på sikkerhetsavdelingen. Kun én av disse under 18 år ble satt på sikkerhetscelle.

NOAS anbefaler at departementet lovfester et absolutt forbud mot plassering av mindreårige sikkerhetsavdelingen eller sikkerhetscelle jf. utlendingsloven § 107 bokstav b og c.

NOAS har innsyn i dokumentene i saken til 16-åringen som satt 24 timer på sikkerhetsavdelingen, hvorav 12 timer var på sikkerhetscelle (trinn 3). NOAS varslet Barneombudet om saken, etter samtykke fra familien. Barneombudet sendte brev 19.01.2017 til Justis- og beredskapsdepartementet om saken.

NOAS har avdekket flere kritikkverdige forhold ved denne saken, som oppsummeres her.

1. Manglende utprøvnning av mindre inngripende tiltak før fattning av vedtak om trinn 2

Ungdommen og hans familie ble pågrepet kl. 02.00 om natten av PU, og ankom Trandum kl. 06.30. En halvtime etter ankomst fatter PU vedtak om plassering på sikkerhetsavdelingen jf. trinn 2. PU oppga som forsøk på mindre inngripende tiltak at de to ganger forsøkte å snakke med gutten, uten at han endret mening/oppførsel. Det gikk fire timer fra ungdommen ble satt på sikkerhetsavdelingen til barnevernet møtte ham. Legen undersøkte ikke gutten før innsettelse, kom kun med uttalelse i etterkant. Det fremkommer ikke av vedtaket når uttalelsen ble skrevet, og om legen møtte gutten i forbindelse med uttalelsen. Det fremkommer ingen informasjon om at en slik vurdering skal ha blitt gjort jf. helsejournalen fra Legetjenester AS. Dette er kritikkverdig i lys av at barnevernet krevde legeundersøkelse umiddelbart etter samtale med ungdommen.

NOAS er kritisk til om politiet tilstrekkelig forsøkte andre lempeligere tiltak jf. lovens krav. PU burde ha brukt lengre tid på å roe den mindreårige gutten og unngå tvangsmidler. PU burde

⁸⁸ <https://www.nrk.no/norge/barneombudet-beskylder-trandum-for-psykisk-tortur-1.13346006>

ha konsultert barnevernet, før de fattet vedtak om trinn 2, særlig sett i lys av at barnevernet umiddelbart krevde legeundersøkelse.

2. Manglende underretting om vedtak og klageretten

PU's vedtak om trinn 2 viser at ungdommen ikke ble underrettet om vedtaket og begrunnelsen, samt at han ikke ble informert om klageretten.

NOAS er kritisk til PU's manglende underretting om vedtak og klagerett overfor både ungdommen, hans familie og familiens advokat.

3. Feilinformasjon fra PU til ungdomspsykiatrisk klinikk om plassering av mindreårige i sikkerhetscelle

Legetjenester AS, som møtte ungdommen på Jessheim legevakt, henviste ham videre. I Ungdomspsykiatrisk klinikk gjorde en innleggelsesvurdering. Under undersøkelsen skader gutten seg selv og får et kraftig panikkanfall. Etter behandlingen på skadelegevakten beskriver legen ham som rolig og samarbeidsvillig. Han gir god kontakt, spiser litt og sovner på en sofa.

Ungdomspsykiatrisk klinikk mente at han hadde betydelig forhøyet risiko for å skade seg selv og var suicid. De mente det var stor sannsynlighet for at han skulle få nye panikkanfall, og at det også var høy risiko for at han skulle skade seg selv, for å unngå uttransport.

Barnevernsvakten informerte ungdomspsykiatrisk klinikk om at de bare kunne tilby overnatting på institusjon, som ikke var et reelt alternativ. Barnevernsvakten ba klinikken om å kontakte juristen hos PU, for å sikre at det juridiske i forhold til hans alder.

Juristen informerte om at det var bra nok forhold på sikkerhetsavdelingen for en 16-åring. Gutten ville ikke være alene og de ville ivareta hans sikkerhet. I følge juristen ville det ikke bli aktuelt å ha en 16-åring på sikkerhetscelle, slik man noen ganger gjør med voksne på Trandum.

Da ungdommen kom tilbake til Trandum, fattet PU vedtak om overføring til sikkerhetscelle, stikk i strid med hva PU's jurist hadde informert ungdomspsykiatrisk klinikk om.

NOAS er kritisk til at gutten ble plassert på sikkerhetscelle, selv om vakthavende jurist i PU hadde forsikret Ungdomspsykiatrisk klinikk om det motsatte.

4. Manglende utprøving av mindre inngripende tiltak før fattig av vedtak om trinn 3 (sikkerhetscelle)

PU oppgir i vedtak om trinn 3 (sikkerhetscelle) undersøkelsen ved ungdomspsykiatrisk klinikk som et forsøk på et mindre inngripende tiltak. Samtidig begrunner PU vedtaket med hendelsen hos ungdomspsykiatrisk klinikk. Vedtaket ble fattet kl. 22.00 og varslet Legetjenester AS per e-post. Det fremkommer ikke av vedtaket om Legetjenester AS skrev en uttalelse i saken. Informasjon om dette framgår heller ikke av helsejournalen fra Legetjenester AS.

NOAS er kritisk til at PU fattet vedtak, uten først å konferere med ungdomspsykiatrisk klinikk, barnevernsvakten eller Legetjenester AS. Kopi av vedtaket skal sendes til jourhavende politiadvokat i PU. Det fremkommer ikke av vedtaket om Trandum konfererte med politiadvokaten som hadde hatt kontakt med ungdomspsykiatrisk klinikk.

5. Manglende løpende vurderinger av grunnlaget for å opprettholde vedtak om trinn 3

Loggen fra Trandum viser at gutten ikke oppførte seg utagerende i timene etter han kom tilbake fra ungdomspsykiatrisk klinikk. Han ba om å få se familien sin, noe han tidligere hadde nektet.

Det er uklart for NOAS om PU fortløpende gjorde vurderinger av grunnlaget for å opprettholde vedtaket om trinn 3 (sikkerhetscelle).

2.10.3 NOAS' anbefaling

NOAS anbefaler at departementer bør:

- Lovfeste et absolutt forbud mot at mindreårige kan plasseres på sikkerhetsavdelingen eller sikkerhetscelle jf. utlendingsloven § 107 femte ledd bokstav b og c.

2.11 Eget interneringssenter for barnefamilier

Departementet skriver i høringsnotatet at det skal etableres en egen familieenhet utenfor Trandum for barnefamilier. Med en slik enhet på plass, mener departementet det vil framstå tydeligere at det er adgang til å internere barnefamilier også utover 7 dager.

Et eget utlendingsinternat for barnefamilier kan ikke brukes til å rettferdiggjøre at barn skal interneres over lengre tid. Flere studier viser at internering har en dyp og negativ innvirkning på barns helse og utvikling, uavhengig av forholdene i utlendingsinternatet.⁸⁹

Det er positivt at det blir bygget en enhet som bedre skal ivareta barn og barnefamiliers rettigheter og behov ved tvangsretur. En slik enhet må ha et sivilt preg, og i minst mulig grad fengselspreget. Departementet bør se hen til utlendingsinternatet Cedars i Storbritannia.

Det er ikke tilstrekkelig å erstatte Trandum med en ny bygning. Det bør stilles krav til innhold og tilbud i familieenheten. Barnefamilier må møtes med barnefaglig kompetanse for å sikre at internering påfører barn minst mulig skade. Barnefaglig kompetent personale kan forberede barn og foreldre på tvangsretur og livet i hjemlandet.

NOAS er klar over at nedleggelsen av Cedars blant annet er begrunnet med store økonomiske kostnader. En annen viktig grunn til å stenge Cedars, var en klar økning i assistert retur blant barnefamilier, og dermed mindre bruk av tvangsreturer og internering.

⁸⁹ IDC, *Children are children first and foremost*, Submission No. 164 to the Australian Human Rights Commission National Inquiry into Children in Immigration Detention, 30.05.2014.

The low level of use of Cedars pre-departure accommodation over the last few years is a testament to the overall success of the family returns process and, in particular, to the fact that more families are accepting voluntary assistance to leave the UK when they no longer have a lawful basis to stay here. Cedars has from the outset only been intended to be used as a last resort, after all voluntary or other return options have failed, and following the advice of a panel of independent child safeguarding experts.⁹⁰ (NOAS' utheving)

NGOen Barnardo's, som hadde ansvaret for arbeidet med barnefamiliene på Cedars, har trukket seg som samarbeidspartner. Barnardo's mener internering av barn på Tinsley House vil være i strid med hensynet til barnets beste.⁹¹

NOAS anbefaler at utformingen på den nye interneringsenheten for barnefamilier må ut på egen høring. Det bør være en egen prosess for å sikre at relevante aktører kommer med innspill og forslag.

⁹⁰ Robert Goodwill, the Minister of State for Immigration, Written statement on Cedars pre-departure accommodation, HCWS114, 21.07.2016, tilgjengelig fra: <http://www.parliament.uk/business/publications/written-questions-answers-statements/written-statement/Commons/2016-07-21/HCWS114/>

⁹¹ Barnardo's pressemelding om Cedars, 21.07.2016, tilgjengelig fra: http://www.barnardos.org.uk/news/Barnardos-statement-on-Cedars-accommodation/press_releases.htm?ref=117378

3. VURDERING AV FORHOLDSMESSIGHET

Det vises til at vurdering av nødvendighet og forholdsmessighet ved frihetsberøvelse er påkrevd etter Grunnloven § 94 og utlendingsloven § 99. Nødvendighetsvurdering ved internering i forbindelse med unndragelsesfare er nærmere regulert i utlendingsloven § 106 a. Denne bestemmelsen lister opp momenter som kan indikere unndragelsesfare og som dermed er relevante for vurderingen. Forholdsmessighetsvurdering er ikke nærmere regulert. Det finnes ikke en liste over relevante sårbarhetsmomenter, som kan ha betydning i forholdsmessighetsvurderingen.

I møte med PU 09.12.2016 etterlyste NOAS retningslinjer eller praksisnotat om rimelighetsvurdering, som kan sikre at relevante sårbarhetsmomenter blir vurdert i alle saker. PU opplyste at deres jurister vurderer forholdsmessighet individuelt, men at de ikke opererer med felles retningslinjer eller en liste av relevante sårbarhetsmomenter. NOAS er bekymret for at mangel på nærmere regulering av forholdsmessighetsvurdering av internering innebærer risiko for vilkårlighet.

NOAS har forståelse for at rimelighetsvurdering «ikke er matematikk», slik PU påpekte i møtet. Det samme gjelder i minst like stor grad vurdering av unndragelsesfare. Vurdering av unndragelsesfare er fremtidsrettet, og derfor enda mer komplisert. Likevel angir utlendingsloven § 106 a en liste over relevante momenter for vurderingen.

I Storbritannia finnes særskilte og detaljerte retningslinjer for vurdering av forholdsmessigheten av internering av hhv. sårbare voksne,⁹² gravide kvinner⁹³ og barn.⁹⁴ Vi viser også til «Vulnerability Screening Tool», som er utarbeidet av UNHCR i samarbeid med International Detention Coalition (IDC).⁹⁵

NOAS anbefaler at det lovfestes en ikke uttømmende liste av viktigste sårbarhetsmomenter relevante for vurderingen av hvorvidt internering er forholdsmessig. NOAS anmoder departementet videre om å instruere PU om å utarbeide et praksisnotat om hvordan de viktigste sårbarhetsmomenter skal vektlegges i forholdsmessighetsvurderingen.

⁹² UK Home Office, *Immigration Act 2016: Guidance on adults at risk in immigration detention*, august 2016, tilgjengelig fra:
https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/547519/Adults_at_Risk_August_2016.pdf

⁹³ UK Home Office, *Chapter 55a Detention of pregnant women*, 12.06.2016, tilgjengelig fra:
https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/537066/Chapter_55a_Detention_of_pregnant_women_v1.pdf

⁹⁴ UK Home Office, *Detention Services Order 19/2012 – Detention and Escorting Safeguarding Children Policy*, 09.05.2016, tilgjengelig fra:
https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/521750/Safeguarding_children_policy_DSO_19_2012.pdf

⁹⁵ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *UNHCR and IDC (2016), Vulnerability Screening Tool - Identifying and addressing vulnerability: a tool for asylum and migration systems*, 2016, tilgjengelig fra:
<http://www.refworld.org/docid/57f21f6b4.html>

NOAS støtter departementets forslag om at «barnets beste skal vektlegges som et grunnleggende hensyn, herunder en vurdering av om det kan anvendes mindre inngripende tiltak» enn internering og at «det skal fremgå av kjennelsen om tvangsmessig tilbakehold hva som var innholdet i disse vurderingene».⁹⁶ NOAS anbefaler en tilsvarende regel, for både voksne og barn: Innholdet i forholdsmessighetsvurderingen skal fremgå av kjennelsen. NOAS har dessverre erfart at kjennelsene fra tingretten ofte er uklare på dette punktet.

⁹⁶ Justis- og beredskapsdepartementet, *Høring om forslag til endringer i utlendingslovens regler om tvangsmidler*, 19.12.2016, tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/69edaf64daf6435cb8584e9cead5be7d/horingsnotat.pdf> side 63.

4. ALTERNATIVER TIL INTERNERING

Sammen med Redd Barna og Amnesty anbefalte NOAS i fjor utredning av flere mulige alternativer til internering som tilrettelegger for familieliv.⁹⁷ I tillegg til veiledning og en egen returprosess for barnefamilier, anbefalte vi utredning av alternativer som kausjon/garanti og ulike typer elektronisk kontroll, for eksempel telefonisk rapportering (vi har ikke anbefalt fotlenke). Departementet har valgt ikke å foreslå flere alternativer til internering, heller ikke for barnefamilier.

4.1 Veiledning og egen prosess for barnefamilier

Departementet skriver følgende om dagens praksis med veiledning eller realitetsorientering av asylsøkere om konsekvensene av avslag og mulighetene for assistert retur:

«I mottak er det stor vekt på samtaler og individuell oppfølging av mottaksbeboere. Både mottaket og delvis UDI har samtaler med beboerne ved bestemte tids-punkter i asylsaken, og informasjonen som gis er tilpasset status i asylsaken. Viktige temaer er å sikre at beboerne har forstått innholdet i asylavslaget, utvikling av frem-tidsplaner, hjemlandsorientering og orientering om eventuelle støtteordninger i hjem-landet.

Følgende stikkord er sentrale for det arbeid som gjøres med returarbeid i mottak:

- Fast ordinært returarbeid i alle mottak.*
- Returrådgivere ansatt på enkelte mottak, som gjennomfører individuelle retur-motiverende samtaler, og som har spesiell kompetanse i vanskelige samtaler.*
- Retursaksbehandlere ved UDIs regionkontorer som gjennomfører orienterings-samtaler og vedtakssamtaler med utvalgte grupper mottaksbeboere*
- Frivillige organisasjoner gjennomfører informasjonsarbeid i mottak.»⁹⁸*

Departementets redegjørelse overser svakheter og utfordringer ved dagens praksis. Etter vår erfaring, forstår de fleste asylsøkere ikke hvorfor de har fått avslag. Vi mener det bør innføres et mer formalisert og strukturert system.

NOAS anbefaler at utlendingsmyndighetene gjennomfører vedtakssamtaler, samt at det satses på ytterligere veiledning fra utlendingsmyndighetene og uavhengige aktører.

⁹⁷ NOAS, Redd Barna og Amnesty, *Ingen barn på Trandum, TVANGSRETUR: Alternativer til fengsling – 5 krav til en ny politikk*, Dagsavisen – Nye meninger, 22.09.2016, tilgjengelig fra: <http://www.dagsavisen.no/nyemeninger/ingen-barn-p%C3%A5-trandum-1.781148>

⁹⁸ Justis- og beredskapsdepartementet, *Høring om forslag til endringer i utlendingslovens regler om tvangsmidler*, 19.12.2016, tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/69edaf64daf6435cb8584e9cead5be7d/horingsnotat.pdf> side 90.

Det bør lovfestes at internering i forbindelse med tvangsretur bare kan brukes for personer som har fått veiledning fra utlendingsmyndighetene eller ignorert tilbudet.

NOAS anbefaler også at departementet vurderer å innføre av en informasjons- og veiledningsprosess lik den i Storbritannia. En slik prosess kan fremme assistert retur, samt sikre bedre ivaretagelse av barns beste gjennom hele prosessen. NOAS anbefaler at det holdes en egen innspillrunde hvor relevante aktører for å komme med innspill til en egen prosess for barnefamilier.

4.2 Kausjon og garantistillelse

Departementet mener det ikke er grunn til å utrede bruk av kausjon og/eller garantistillelse overfor barnefamilier:

«I det store flertall av saker hvor barnefamilier pågripes, er det etter norsk praksis planlagt uttransportering dagen etter pågripelse eller en av de aller første dager deretter. Det er svært vanskelig å se hvordan en ordning med kausjon eller garantistillelse skal kunne anvendes på en hensiktsmessig måte i slike saker. [...]»

NOAS mener det både for politiet og retten kan være hensiktsmessig å ha adgang til et slikt alternativ i spesielle saker. Særlig gjelder dette der tvangsretur ikke kan gjennomføres i løpet av 48-timer.

Departementet nevner imidlertid følgende potensielle utfordringer:

«Denne typen ordninger utfordrer likebehandlingsprinsipper og kan tenkes å sette potensielle kausjonister eller garantister under et svært uheldig press. For enkelte kan det også være så sterke økonomiske interesser i å bli værende i et vestlig land, at det bare i begrenset grad vil redusere unndragelsesfaren, med mindre det økonomiske garantibeløpet settes svært høyt. Det kan også oppstå mange krevende utfordringer knyttet til når et kausjonsansvar eller en garantistillelse skal kunne inndrives. Og det må forventes at det ville skape sterke reaksjoner dersom staten skulle beholde eller inndrive store pengebeløp som følge av at en barnefamilie unndrar seg tvangsutsendelse.»⁹⁹

Barnefamilier med avslag på asyl, herunder barn som går på skole, etablerer som regel et sosialt nettverk der de bor. Av den grunn er det ofte uaktuelt for barnefamilier å gå i skjul.

Det påpekes videre at det i mange tilfeller kan være uenighet eller uklarhet om hvorvidt det foreligger unndragelsesfare. En garantist vil i en konkret sak ha mulighet til å overbevise og forsikre politiet eller en domstol om at unndragelsesfaren ikke er reell.

NOAS kan ikke se hvordan påstått «uheldig press» på garantister eller «sterke reaksjoner» på inndrivelse knytter seg til konkrete praktiske eller juridiske utfordringer. Departementet bør innhente informasjon og erfaringer fra Canada, Belgia, Nederland og Storbritannia som praktiserer ordninger med kausjon/garantist.

⁹⁹ Ibid., side 91.

Ytterligere informasjon

NOAS takker for anledningen til å delta i høringsrunden, og vi er tilgjengelige for ytterligere kommentarer om dette skulle være ønskelig.

Med vennlig hilsen

Norsk Organisasjon for Asylsøkere



Ann-Magrit Austenå
generalsekretær

Siril Berglund og Marek Linha
rådgivere