



En rapport om alternativer til internering

Frihet først



Frihet først
En rapport om alternativer til internering

© NOAS 2015

Norsk organisasjon for asylsøkere
www.noas.org
noas@noas.org

Innhold

FORORD.....	6
FORKORTELSER OG BEGREPSAVKLARINGER.....	7
1 INNLEDNING.....	9
Rapportens struktur.....	11
Metode og informasjonsgrunnlag.....	11
Sammendrag og anbefalinger.....	13
Barnefamilier.....	13
Skille straff og internering.....	13
Rettsikkerhet.....	14
Forebyggende tiltak.....	15
Alternativer til internering (ATI).....	15
Statistikk og analyse.....	15
2 INTERNERING OG ALTERNATIVER TIL INTERNERING.....	17
2.1 Internering.....	17
2.1.1 Internering i Norge.....	17
2.1.1.1 Statistisk oversikt.....	17
2.1.1.2 Rettslig grunnlag for internering etter utlendingsloven.....	19
2.1.1.3 Krav om lovhjemmel og prinsippene om nødvendighet, forholdsmessighet og rimelighet.....	20
2.1.1.4 Fremstillingsfrist.....	21
2.1.1.5 Krav til lengden på internering.....	21
2.1.1.6 Administrativ frihetsberøvelse i fengsler.....	22
2.1.1.7 Internering av barn.....	23
2.2 Alternativer til internering.....	24
2.2.1 Rettsikkerhet og forebyggende tiltak.....	24
2.2.2 Mindre inngripende tvangsmidler.....	25
2.2.2.1 ATI i Norge.....	26
2.2.2.1.1 Statistisk oversikt.....	26
2.2.2.2 Graden av inngrep og andre menneskelige og økonomiske kostnader.....	28
2.3 Internering og ATI i internasjonal og europeisk sammenheng.....	30
3 VEIEN VIDERE ETTER ENDELIG AVSLAG.....	34
3.1 Valgmuligheter etter endelig avslag på asylsøknaden.....	34
3.2 Beslutningsprosessen om en eventuell retur til hjemlandet.....	35
3.3 Internering og tvangsreturs påvirkning på beslutningsprosessen.....	37

4	STYRKET RETTSSIKKERHET OG FOREBYGGENDE TILTAK	40
4.1	Styrket rettssikkerhet	40
4.1.1	Identifisering av sårbare asylsøkere	41
4.1.2	Klagebehandling av asylsøknader	42
4.1.2.1	Personlig fremmøte i nemndmøter	42
4.1.2.2	Topartsprosess	43
4.1.2.3	Advokatbistand	43
4.1.3	Internering	44
4.1.3.1	Informasjonsgrunnlaget i individuelle vurderinger	44
4.1.3.2	Anvendelsen av prinsippene om nødvendighet, forholdsmessighet og rimelighet	45
4.2	Realitetsorientering	49
4.2.1	Norge	49
4.2.1.1	Utlendingsforvaltningens realitetsorienteringsprosjekt	49
4.2.1.2	Uavhengige aktører	51
4.2.2	Regelverk og praksis i andre land	53
4.2.2.1	Utlendingsforvaltningen	53
4.2.2.2	Uavhengige aktører	54
4.3	Informasjon og veiledning om assistert retur	54
4.3.1	Norge	54
4.3.1.1	Ordninger for assistert retur	56
4.3.1.2	Asylsøkere i mottak	57
4.3.1.3	Asylsøkere utenfor mottak	61
4.3.1.4	Asylsøkere i utlendingsinternatet Trandum	63
4.3.2	Regelverk og praksis i andre land	63
4.3.2.1	Utlendingsforvaltningen	63
4.3.2.2	Uavhengige aktører	65
4.3.2.3	Asylsøkere i utlendingsinternater	69
4.4	Kvalifiseringstiltak	69
4.4.1	Norge	70
4.4.2	Regelverk og praksis i andre land	71
4.5	Oppsummering	73
5	ALTERNATIVER TIL INTERNERING (ATI)	75
5.1	Meldeplikt	78
5.1.1	Norge	79
5.1.2	Regelverk og praksis i andre land	80
5.2	Bestemt oppholdssted	86
5.2.1	Norge	87
5.2.2	Regelverk og praksis i andre land	89
5.3	Løslatelse ved kausjon	90
5.3.1	Norge	91
5.3.2	Regelverk og praksis i andre land	91
5.4	Garantist	92
5.4.1	Norge	93

5.5 Elektronisk kontroll	94
5.5.1 Norge	94
5.5.2 Regelverk og praksis i andre land.....	96
5.6 Oppsummering	96
6 BARNEFAMILIER	98
6.1 Rettslig regulering av når barn kan interneres.....	99
6.1.1 Norge.....	99
6.1.1.1 Legalitetsprinsippet – fengsling og internering krever klar og presis hjemmel i lov	101
6.1.1.2 Frihetsberøvelse må være tvingende nødvendig, forholdsmessig og rimelig	103
6.1.1.3 Barn som selvstendig rettssubjekt	105
6.1.1.4 Diskriminering når utenlandske barn interneres.....	108
6.1.1.5 Oppsummering	109
6.2 Rettslig regulering av hvor lenge barn kan interneres	110
6.2.1 Norge	110
6.2.2 Regelverk og praksis i andre land.....	111
6.3 Kun internere en av foreldrene fremfor hele barnefamilien.....	113
6.3.1 Norge	114
6.3.2 Regelverk og praksis i andre land.....	114
6.4 Alternativer til internering.....	115
6.4.1 Norge.....	115
6.4.1.1 Meldeplikt og bestemt oppholdssted	116
6.4.1.2 Barnevernets rolle ved internering.....	117
6.4.1.2.1 Barnevernets alternativer til internering.....	117
6.4.1.2.2 Barnevernets og internatets barnefaglige ansvarliges roller.....	123
6.4.1.3 Trappetigenormen.....	127
6.4.2 Regelverk og praksis i andre land.....	128
6.4.2.1 Trappetigenormen	128
6.4.2.2 ATI kombinert med returfremmende tiltak	129
6.5 Tvangsretur av barn	132
6.5.1 Tidspunkt for pågrepelse.....	133
6.5.2 Bruk av makt.....	133
6.5.3 Ledsagelse	134
6.5.4 Splittelse av familier	134
6.5.5 Tilsyn med tvangsutsendelsen	135
6.5.6 Oppsummering.....	135
6.6 Oppsummering.....	136
VEDLEGG 1 NY RETURPROSESS FOR BARNEFAMILIER I STORBRITANNIA	137
Ny returprosess for barnefamilier.....	138
Resultater	139
Fase 1: Assistert retur	141
Fase 2: Obligatorisk retur på datoen for utreisefrist	143
Fase 3: Tvangsretur	144

Forord

Denne rapporten er skrevet av rådgiver Siril Henriksen Berglund og juridisk rådgiver André Møkkelgjerd i Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS). Rapporten er en oppfølging av NOAS-rapporten «*Detention of Asylum Seekers – Analysis of Norway's international obligations, domestic law and practice*», publisert i februar 2014.

Mens forrige rapport var en juridisk analyse av reglene for internering og fengsling av asylsøkere, er formålet med denne rapporten å beskrive alternativer til internering (ATI), og forebyggende tiltak som tilrettelegger for assistert retur etter endelig avslag. Rapporten gir eksempler på regelverk og praksis i Norge og andre europeiske land. Internasjonal og norsk forskning på området presenteres også.

«Frihet først» går i mindre grad inn på de juridiske detaljene rundt bruk av tvangsmidler, men vi kommenterer endringer i rettsutviklingen siden forrige rapport. Utgangspunktet, som rapportens tittel antyder, er at vurderingen av internering og andre tvangsmidler som ATI bør starte med forutsetningen om at utlendingen skal leve i frihet.

Vi har fått viktige innspill fra en rekke personer i arbeidet med rapporten. Vi vil særlig takke Eirik Bjørge ved University of Oxford, Annika Elisabet Suominen ved Universitetet i Bergen, Merete Havre ved Høgskolen i Oslo og Akershus, advokat Erik Osvik ved Humlen & Rieber-Mohn advokater, Politiets utlendingsenhet (PU), Ullensaker barneverntjeneste, Redd Barna, UNICEF Norge, IOM Norge, Niclas Axelsson i Migrationsverket, Røde Kors Sverige og Ann-Magrit Austenå, Paula Tolonen, Marek Linha, Solvei Skogstad og Elin Berstad Mortensen i NOAS for gjennomlesning og kommentarer. PU, UDI og IOM Norge har svart på en rekke henvendelser om statistikk som presenteres i rapporten. Vi vil også takke PU for omvisning på utlendingsinternatet Trandum og Niclas Axelsson i Migrasjonsverket for omvisning på et svensk utlendingsinternat («förvar»).

Utenriksdepartementet har bevilget prosjektmidler til arbeidet med rapporten.

Eventuelle feil er forfatterne og NOAS' fulle ansvar.

Forkortelser og begrepsavklaringer

Alternativer til internering (ATI) – Ulike mindre inngripende tvangsmidler enn frihetsberøvelse. Omtales også som fengslingssurrogater og i engelskspråklig terminologi som «alternatives to detention» eller ATD. Alternativene som omtales i rapporten er definert av UNHCR i deres «*Detention Guidelines*» fra 2012.

Assistert retur – Retur med bistand fra norske myndigheter for utlendinger uten lovlig opphold i Norge. Tidligere omtalt som «frivillig» retur.

Asylsøker – Person som søker om beskyttelse i et annet land.

ECRE – European Council on Refugees and Exiles

EMA – Enslig mindreårig asylsøker.

EMN – European Migration Network. Et nettverk etablert av EU.

Endelig avslag – Avslag på en asylsøknad som kan iverksettes. Som regel betyr dette et avslag fra klageorganet UNE.

Fengsling – Det formelle begrepet som brukes i utlendingsloven når utlendinger frihetsberøves.

Forebyggende tiltak – Generelt begrep for returfremmende tiltak.

Forholdsmessighetsprinsippet – Menneskerettslig prinsipp som må vurderes når tvangsmidler skal anvendes. Omtales også som proporsjonalitetsprinsippet (og omfatter prinsippene om nødvendighet og rimelighet). Det må gjøres en vurdering av om et tvangsmiddel er et egnet middel til å oppfylle målet, at det er behov for å bruke akkurat dette middelet, da mindre inngripende midler ikke er tilstrekkelig for måloppnåelsen, og til slutt at det skal foretas en rimelighetsvurdering.

Frihetsberøvelse – Generelt begrep som kan omfatte pågrepelse, fengsling og internering.

IDC – International Detention Coalition. NGO- og paraplyorganisasjon med mer enn 250 NGO-medlemmer.

Internerings – Begrepet som i dagligtalen omtaler fengsling etter utlendingsloven. Brukes konsekvent i denne rapporten for administrativ frihetsberøvelse etter utlendingsloven § 106.

IOM – International Organization for Migration.

Nødvendighetsprinsippet – Menneskerettslig begrep som må vurderes når tvangsmidler skal anvendes. Se forholdsmessighetsprinsippet.

POD – Politidirektoratet.

PU – Politiets utlendingsenhet. Særorgan i den norske Politi- og lensmannsetaten med ansvar for asyl- og utlendingsaker

Pågrepelse – Kortvarig ivaretagelse av en person etter beslutning fra politiet. Utløser en rekke rettssikkerhetsgarantier og krav om fremstilling for fengsling for en domstol hvis langvarig.

Ordinær retur – Ordinær (selvorganisert) retur innebærer retur uten bistand fra norske myndigheter.

Rettsikkerhet – Rettsikkerhet er en «[...] samlebetegnelse for en rekke [objektive] krav som stilles til forvaltningen og rettsvesenet for at saker skal behandles på en best mulig betryggende måte og gi et mest mulig rettferdig resultat».¹ Prosessuell rettsikkerhet stiller krav til hvordan en sak skal behandles, mens materiell rettsikkerhet stiller krav til innholdet i avgjørelsene. Den objektive rettsikkerheten omfatter de faktiske rettssikkerhetsgarantier. På den andre siden, har man den enkelte asylsøkers subjektive oppfatning av prosessen og disse garantiene.

Utreiseplikt – Person uten lovlig opphold. I mange tilfeller som følge av endelig avslag på en asylsøknad (også omtalte som utreisepliktig).

Rimelighetsprinsippet – Menneskerettslig begrep som må vurderes når tvangsmidler skal anvendes. Se forholdsmessighetsprinsippet.

Tvangsmidler – Begrep som beskriver ulike virkemidler som brukes fra samfunnets side for å nå bestemte målsetninger. For eksempel internering, meldeplikt og bestemt oppholdssted. Inngrepene begrenser individers rett til frihet, bevegelsesfrihet og/eller privatliv.

Tvangsretur – Tvungen uttransportering av utlendinger som ikke etterkommer pålegg om å forlate landet innen utreisefristen.

UDI – Utlendingsdirektoratet. Behandler blant annet asylsøknader i førsteinstans.

UNE – Utlendingsnemnda. Statlig domstollignende nemnd som behandler klager på Utlendingsdirektoratets vedtak

UNHCR – United Nations High Commissioner for Refugees. På norsk: FNs høykommissær for flyktninger

Utlendingsinternat – Lukket forvaringssenter for utlendinger. Utlendinger som frihetsberøves etter utlendingsloven skal som hovedregel plasseres her. Omtales også som Politiets utlendingsinternat Trandum.

¹ Jon Gisle, *Jusleksikon*, 1999 (1. utgave).

I Innledning

Frihetsberøving av utlendinger innebærer store kostnader, både for den enkelte og samfunnet. I samfunnsdebatten presenteres ofte «lukkede mottak» som en generell løsning for flere utfordringer knyttet til migrasjon og kriminalitet.

NOAS er opptatt av å nyansere debatten. For det første vil vi skille mellom asylsøkere og andre utlendinger, og personer i begge grupper som begår kriminalitet. At enkeltindivider begår kriminalitet gir ikke grunnlag for å stigmatisere en hel gruppe, og det er ikke grunnlag for å hevde at asylsøkere er spesielt overrepresentert i kriminalstatistikkene.² For det andre er frihetsberøvelse av utlendinger ikke en straff, og en rekke vilkår må være oppfylt før utlendinger kan frihetsberøves.

NOAS har som oppdrag å forsvare og fremme asylinstituttet og sikre respekt og rettssikkerhet for den enkelte asylsøker. Rapporten omhandler derfor asylsøkere som har fått søknaden realitetsbehandlet i Norge. Mye vil også kunne være relevant for asylsøkere med sak til behandling etter Dublinforordningen og andre utlendinger.

Når asylsøkere frihetsberøves på politiets utlendingsinternat Trandum er dette et administrativt inngrep som krever hjemmel i utlendingsloven. Denne frihetsberøvelsen omtales ofte som «internering» (og vil bli omtalt som dette i det følgende). I loven og for alle praktiske formål innebærer det at personen er fengslet. At det ikke er «straff» og dermed ikke «et onde som staten påfører en lovovertræder på grunn av lovovertrædelsen i den hensikt at det skal føles som et onde»³ er viktig for å forstå når middelet kan og bør benyttes. Asylsøkere kan etter utlendingsloven i unntakstilfeller plasseres i alminnelige fengsler, men nylig utvikling i EU-domstolens rettspraksis setter en svært høy terskel for å gjøre unntak fra regelen om plassering i utlendingsinternat.

I Norge i dag er formålet med internering nesten utelukkende å begrense «fare for unndragelse». Det vil si at man frykter at personen vil unndra seg iverksettelsen av vedtaket om avslag på asylsøknaden og nekte å returnere frivillig til hjemlandet. Om dette vil være tilfelle også i fremtiden er usikkert, da regjeringen har varslet at den ønsker å bygge flere interneringsplasser, og ønsker å bruke internering som et middel i flere saker for å avklare identitet.⁴

Internering av barn har mange negative konsekvenser og skal være siste utvei. Vi stiller spørsmål ved om dette er tilfelle i dag. NOAS mener nåværende lovverk for fengsling av barn er i strid med Grunnloven, Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) og FNs barnekonvensjon (BK) og bør endres.

2 Se Oxford Research, *Asylsøkere, ulovlig opphold og kriminalitet - et marginalt problem?*, 2014. Rapporten konkluderer med at asylsøkere og utlendinger uten lovlig opphold antakelig står for to prosent av alle registrerte siktelser (men tallene er usikre). Samtidig er det klare indikasjoner på at asylsøkere kun begår en liten andel av den samlede kriminaliteten begått av uregistrerte utlendinger. Se: <http://www.udi.no/statistikk-og-analyse/forsknings-og-utviklingsrapporter/asylsokere-ulovlig-opphold-og-kriminalitet--et-marginalt-problem/>

3 Denne definisjonen av straff ble først lansert av Johs. Andenæs, og senere blitt sitert og gitt tilslutning av Høyesterett. Johs. Andenæs. *Alminnelig strafferett*, 2005, 5. utgave, ved Magnus Matningsdal og Georg Fredrik Rieber-Mohn, s. 10. Se også NOU, *Skyldene, sakkyndighet og samfunnsvern*, 2004:10, pkt. 6.2.1 «Straffens begrunnelse i sin allmennelighet».

4 Justis- og beredskapsdepartementet, *Prop 1 S (2014-2015) Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)*, 2014, s. 154.

Internering av barn har økt med 44 prosent fra 2013 til 2014. Barn ble internert ved 229 tilfeller i 2013 og 330 i 2014.⁵ Trekker vi ut barn internert i forbindelse med returer til et annet europeisk land, innen Dublin-forordningen, og andre barn (bortvist, utvist etc.), viser tallene for 2013 og 2014 en tredobling av barn som skal returneres til foreldrenes opprinnelsesland. Barn (asyl) som skulle returneres til foreldrenes hjemland ble internert ved 250 tilfeller i 2014, mot 82 tilfeller i 2013.

Norge internerer barnefamilier (asyl) primært i forbindelse med tvangsretur. Økningen i antallet internerte barn forårsakes av økningen i retur av barnefamilier, og vil sannsynligvis ikke avta i nær fremtid.

Europarådet og UNHCR har tatt initiativ til et forbud mot internering av barn. Selv om et slikt forbud kan skape praktiske utfordringer i forbindelse med tvangsretur er dette et verdivalg for Norges del. Ønsker vi å være et samfunn som frihetsberøver barn fordi foreldrene har brutt utlendingsloven og frykter konsekvensene ved retur til hjemlandet? Er vi villig til å ta konsekvensene av en restriktiv bruk av frihetsberøvelse av barn?

Det finnes lite kunnskap om bruken av alternativer til internering. Undersøkelser fra Danmark og Sverige viser at alternativer ikke vurderes i tråd med internasjonale menneskerettighetsforpliktelser, som begrenser statens muligheter til å internere. Før staten kan gå til et slikt inngripende tiltak, må mindre inngripende tiltak, såkalte «alternativer til internering» eller «ATI», vurderes. Hvis disse tiltakene er tilstrekkelige til å oppnå formålet, så skal de benyttes fremfor internering. Utgangspunktet er derfor at vurderingen av tvangsmidler bør starte med forutsetningen om at utlendingen skal leve i frihet. Neste steg i vurderingen bør være om mindre inngripende tvangsmidler er tilstrekkelige, og eventuelt til slutt om internering er nødvendig. Et hovedformål med denne rapporten er å øke kunnskapen om alternativer, opplyse om hvilke fordeler disse kan ha og hvilken innvirkning en helhetlig tilnærming til disse spørsmålene kan ha på assistert retur.

De tilgjengelige alternativene til internering i Norge er meldeplikt og bestemt oppholdssted. Andre europeiske land bruker også kausjon, garantist og elektronisk fotlenke som ATI. Norsk politi har i dag ingen fullstendig oversikt over bruken av ATI på grunn av mangelfull statistikkføring.

En diskusjon om internering og ATI overfor asylsøkere i Norge henger sammen med diskusjonen om tvangsretur av utreisepliktige asylsøkere, og hvilke faktorer som motiverer disse til å rette seg etter vedtak om å returnere. Et reelt alternativ til internering i Norge er assistert retur. Målet må derfor være i større grad å tilrettelegge for valg av assistert retur.

Asylsøkere forblir ofte passive etter endelig avslag. Dette medfører at de er dårlig rustet til å ta et informert valg om assistert retur. Styrket informasjon og veiledning tidlig i asylprosessen vil gi økt rettssikkerhet og større aksept for negative vedtak. I tillegg vil tilrettelagt informasjon og veiledning om assistert retur og tilbud om kvalifiseringstiltak fremme asylsøkeres vilje og evne til å returnere assistert.

5 E-post fra PU til NOAS av 23.01.2015. Tallene omfatter hver gang et barn har blitt internert, fremfor det totale antallet barn som har blitt internert. Et barn kan ha blitt internert flere ganger.

Rapportens struktur

I kapittel 1 gir vi en oversikt over rapportens anbefalinger og forklarer kort hva internering og alternativer til internering (ATI) er. Vi redegjør for hvordan internering og alternativer til internering innebærer inngrep i den enkeltes rett til frihet, bevegelsesfrihet og familieliv, og beskriver noen av de menneskelige og økonomiske kostnadene forbundet med frihetsberøvelse, sammenlignet med alternativene.

I kapittel 2 beskriver vi dagens situasjon i Norge og internasjonale og europeiske perspektiver på ATI og internering.

I kapittel 3 går vi nærmere inn på hvordan asylsøkere med utreiseplikt vurderer retur til hjemlandet.

I kapittel 4 beskriver vi forhold som må være på plass for at asylprosessen skal oppleves som rettsikker, og forebyggende tiltak som kan begrense behovet for internering og tvangsretur fordi flere retter seg etter vedtaket og returnerer assistert.

I kapittel 5 beskriver vi hvilke alternativer til internering (ATI) som finnes og hvordan disse praktiseres i Norge og i enkelte europeiske land. Vi omtaler alternativene beslag av reisedokumenter, meldeplikt, bestemt oppholdssted, kausjon, garantist og elektronisk kontroll.

I kapittel 6 beskriver vi situasjonen for barnefamilier, viser at dagens praksis er i strid med Grunnloven og menneskerettighetene, og argumenterer for bedre rettslig regulering når barnefamilier frihetsberøves.

Metode og informasjonsgrunnlag

Rapporten er hovedsakelig gjennomført som en skrivebordsstudie basert på en rekke rapporter. Vi har i tillegg fulgt opp funn fra disse rapportene med henvendelser til forfatterne.

Under følger en presentasjon av sentrale kilder i rapporten:

European Migration Network (EMN) er et nettverk etablert av EU. EMN gjennomførte i 2014 en studie av internering og alternativer til internering i 26 europeiske land, inkludert Norge. En syn-teserapport og detaljerte nasjonale rapporter er tilgjengelige. Formålet med studien var å identifisere likheter, ulikheter og «best practice» angående internering og alternativer til internering (ATI).

Odysseus-nettverket er et akademisk nettverk for juridiske studier av innvandring og asyl i Europa. Odysseus-nettverket publiserte i februar 2015 en studie om alternativer til internering. Nettverket samarbeidet med NGOer i en rekke land og UNHCR og ECRE. Nettverket har utarbeidet veilederen «Training Tool on Alternatives to Detention».

UDI har de siste årene bestilt en rekke forsknings- og utviklingsrapporter (FoU), inkludert evalueringer av konkrete prosjekter. Denne rapporten har spesielt anvendt FoU-rapportene om returarbeid som kilder.

Justis- og beredskapsdepartementet mottok i 2012 en utredning av forholdet mellom straffeprosesslovens og utlendingslovens regler om fengsling og andre tvangsmidler, utført av Erling Johannes

Husabø og Annika Elisabet Suominen ved Universitet i Bergen.

NOAS har siden 2011 hatt to prosjekter som faller inn under det vi i denne rapporten omtaler som «realitetsorientering». Rapporten har anvendt de interne evalueringene av disse prosjektene og flere av årsrapportene som kilder.

UNHCR har utviklet retningslinjer for internering, hvor ulike alternativer til internering også beskrives. Rapporten tar utgangspunkt i UNHCRs retningslinjer og EMNs definisjoner av de enkelte alternativene (ATI).

Rapporten inneholder beskrivelser av praksis fra et utvalg europeiske land: Sverige, Danmark, Finland, Belgia, Nederland og Storbritannia. Rapporten er ikke en systematisk komparativ studie. Den belyser enkelte sider ved norsk praksis med eksempler fra de omtalte landene der det er naturlig.

NOAS har gjennomført møter med en rekke relevante instanser i Norge. Vi har snakket med UDI, PU, og barnevernet i Ullensaker med ansvar for utlendingsinternatet på Trandum. Vi har også snakket med de uavhengige aktørene IOM, Caritas og INLO. NOAS har besøkt utlendingsinternatet Trandum.

NOAS har foretatt en studietur til Sverige, hvor vi hadde møter med UNHCRs ansvarlige for de ulike nordiske og baltiske land, Svensk Røde Kors, Migrasjonsverket og Rådgivningsbyråen. Møtet med Migrasjonsverket ble avholdt på utlendingsinternatet i Gävle.

Et hovedtrekk for både Norge og andre land er at statistikk i liten grad er tilgjengelig. Vi har hatt jevnlig kontakt med UDI og PU og etterspurt differensiert statistikk om retur, internering og alternativer til internering (ATI). Manglende samkjøring mellom statistikkssystemene til de ulike etatene gjør statistisk analyse utfordrende. Vi presenterer i rapporten blant annet statistikk over hvor mange som har blitt internert de siste årene, grunnlaget for og lengden de interneres, og hvor mange av de internerte som tvangsreturneres. Vi har også mottatt statistikk fra IOM. Vår viktigste, om enn begrensede kilde til statistikk i andre land, stammer fra EMN-rapportene og Odysseus-rapporten.

Sammendrag og anbefalinger

1) Barnefamilier⁶

Internering av barn med familien ved utlendingsinternatet Trandum er ikke regulert på en tilfredsstillende måte i lov eller forskrift. Dette er i strid med Grunnloven og flere menneskerettighetskonvensjoner.

NOAS anbefaler:

Internering av medfølgende barn må reguleres klart i utlendingsloven, og henvisningen til straffeprosessloven bør oppheves. Det må fremkomme klart i loven når og hvor lenge barn kan interneres med familie.

Barn må behandles som individer og få egne fengslingskjennelser, eller klare krav til vurdering og begrunnelse i foreldrenes kjennelse. Det må fremgå av beslutningen hvorfor det er nødvendig med internering, og hvorfor det ikke er tilstrekkelig med alternative midler. Det må fremgå av begrunnelsen hvordan fengslingen går ut over barna, og hvorfor det er slik at barnets beste eventuelt kan settes til side.

Norge bør ratifisere den tredje tilleggsprotokollen om individklagerett til FNs konvensjon om barnets rettigheter. Tilslutning til tilleggsprotokollen vil bidra til en styrket beskyttelse av barns rettigheter etter FNs barnekonvensjon.

Det bør innføres en maksimumsgrense for hvor lenge barn kan interneres, for eksempel 72 timer.

Internering av barn bør kun være tillatt i forbindelse med en tvangsretur.

Utlendingsinternatet hvor barn plasseres bør ha et sivilt preg og være adskilt fra andre internerte. De ansatte må ha barnefaglig kompetanse for å kunne forberede familier på en tvangsretur. PU bør ikke ha ansvar for både å administrere utlendingsinternatet og gjennomføre tvangsretur.

Barnevernet må ha plikt til å møte og uttale seg i fengslingsmøter, og bør kunne uttale seg om hvordan en frihetsberøvelse og alle tilgjengelige ATI vil påvirke barnet.

Oslo tingrett og PU bør ikke kunne regulere når unntak fra barnevernets møteplikt kan gjøres. Hvis det skal gjøres unntak fra generelle lover som gjelder alle barn i Norge, for barn omfattet av utlendingsloven, så bør dette lovreguleres av Stortinget.

2) Skille straff og internering

Dagens bruk av strafferettslige begreper i utlendingssaker er misvisende og stigmatiserende. Skillet mellom forvaltning og straff må tydeliggjøres i lovverk og praksis.

6 Se kapittel 6 «Barnefamilier».

NOAS anbefaler:

Lovverket bør skille klart mellom administrativ og strafferettslig frihetsberøvelse. Begrepsbruken bør endres og begrepet «fengsling» bør forbeholdes straffereaksjoner. Administrativ frihetsberøvelse bør omtales som «internering» i utlendingsloven. Henvisningen til straffeprosesslovens regler «så langt de passer» bør oppheves og prosessregler tilpasset utlendingssaker bør lovreguleres direkte i utlendingsloven. Utredningen om forholdet mellom straffeprosessloven og utlendingsloven bør følges opp.⁷

Utlendinger skal som hovedregel anbringes i utlendingsinternat. Norsk praktisering av unntak fra dette må følge EU-domstolens⁸ strenge rettspraksis fra høsten 2014. Når unntak gjøres skal utlendingen holdes atskilt fra fanger som soner en straffedom.⁹

3) Rettssikkerhet¹⁰

Asylsøkeres opplevelse av en rettssikker prosess kan bidra til en bedre forståelse og aksept for avslag. Dette kan tilrettelegge for valg av assistert retur. Rettssikkerhet sikrer at bruk av tvangsmidler (meldepplikt, bestemt oppholdssted og internering) brukes i tråd med loven.

NOAS anbefaler:

Forutsigbar og kortere saksbehandlingstid, uten at det går utover rettssikkerheten.

Kvalitetssikring av rettshjelpen som gis. Evalueringen av advokatordningen må følges opp.

Større grad av kontradiksjon gjennom personlig fremmøte i nemndmøter hos UNE.

Alternativer til internering og internering skal kun benyttes når det er nødvendig, forholdsmessig og ikke urimelig. Det bør opprettes prosedyrer som sikrer et større og mer tilstrekkelig informasjonsgrunnlag for identifisering og vurdering av unndragelsesfaren, og dermed behovet for alternativer til internering og internering.

Norge har siden 2010 vært forpliktet til å føre tilsyn med tvangsreturer. Et slikt tilsyn bør innføres nå og tilsynsansvaret bør legges til Sivilombudsmannens forebyggingsenhet.¹¹

7 Se kapittel 2 «Internering og alternativer til internering» og 6 «Barnefamilier».

8 EU-domstolen, C-473/13 (Pham) og C-473/13 & C-514/13 (Bero & Bouzalmate), 17.07.2014.

9 Se kapittel 2.1 «Internering».

10 Se kapittel 4.1 «Styrket rettssikkerhet».

11 Som anbefalt i NOAS-rapporten *Monitorering av tvangsretur av asylsøkere – NOAS' anbefalinger for en tilsynsordning som oppfyller Returdirektivets krav fra 2013*.

4) Forebyggende tiltak¹²

For asylsøkere med endelig avslag er assistert retur det beste alternativet til internering og tvangsretur. Det bør derfor fokuseres på forebyggende tiltak som kan bidra til at asylsøkere har best mulig forutsetninger for å ta en beslutning om assistert retur etter endelig avslag.

NOAS' anbefaler:

Helhetlig og individuell veiledning fra starten av asylprosessen.

UDI og UNE bør selv formidle avslagsvedtak. Samtalen med UDI bør komme før advokat tildeles.

Kvalitetssikring av returarbeid i mottak.

Uavhengige sivilsamfunnsaktører bør involveres i større grad med uavhengig informasjon. Dette er særlig viktig for å nå personer som bor utenfor mottak.

Kvalifiserings- og opplæringstiltak bør anses som returfremmende tiltak.

5) Alternativer til internering (ATI)¹³

Norge har kun to alternativer til internering (ATI): meldeplikt og bestemt oppholdssted. Når flere ulike alternativer er tilgjengelig, vil det være mulig å tilpasse tvangsmiddelet til den enkelte situasjon og begrense bruken av internering. Flere alternativer kan også tilrettelegge for kombinert bruk av ulike alternativer som tilsammen kan være tilstrekkelig. Alternativer kan også kombineres med returarbeid.

NOAS anbefaler:

Hensiktsmessigheten av andre mindre inngripende alternativer til internering (ATI), som for eksempel kausjon, garantist og ulike typer elektronisk kontroll, bør utredes og vurderes innført.

Alternativer bør kombineres med returarbeid når det anses hensiktsmessig.

6) Statistikk og analyse

Mangelfull statistikkføring gjør det vanskelig å analysere statistikk. Det må føres systematisk og detaljert statistikk over internering og alternativer til internering. Effekten av returfremmende tiltak bør analyseres. All statistikk og analyse må gjøres offentlig tilgjengelig.

¹² Se kapittel 4.2 «Realitetsorientering», 4.3 «Informasjon og veiledning om assistert retur» og 4.4 «Kvalifiseringstiltak».

¹³ Se kapittel 5 «Alternativer til internering (ATI)».

NOAS anbefaler:

Systematisk statistikkføring:

Meldeplikt og bestemt oppholdssted: grunnlag for ileggelse og opphør.

Internering: grunnlag for ileggelse og opphør.

Statistikk som skiller mellom internering av medfølgende barn og enslige mindreårige.

Instruks, interne retningslinjer og statistikk bør offentliggjøres.

Gjennomføre studier av:

Anvendelse av prinsippene om nødvendighet, forholdsmessighet og rimelighet i domstolene. Studier av fengslingsbeslutninger har vist at prinsippene ikke følges i Sverige og Danmark.

Asylsøkere som interneres over lengre tid og hvorfor.

Hvordan internering påvirker samarbeidsviljen til internerte asylsøkere, og dermed gjennomføring av en tvangsretur.

Bruk og effekt av alternativer til internering.

Hvordan returrådgivere arbeider og bør arbeide for å fremme valg av assistert retur.

Effekt av tvangsretur og internering på valg av assistert retur blant beboere i mottak.

2 Internering og alternativer til internering

2.1 Internering

Begrepet «internering» brukes normalt om administrativ frihetsberøvelse av asylsøkere, flyktninger eller andre utlendinger. Internering er i motsetning til strafferettslig fengsling ikke ment å være en straffereaksjon. Det er et administrativt tvangsmiddel som kan benyttes for å oppnå lovbestemte formål. Forskjellen mellom straff og internering reflekteres ikke i begrepsbruken i Norge, noe som har flere uheldige konsekvenser.¹⁴ Utlendingsloven viser til straffeprosesslovens regler om tvangsmidler og begge former for frihetsberøvelse betegnes som «fengsling». Internering skal ikke brukes for å avskrekke potensielle flyktninger fra å søke asyl.¹⁵

2.1.1 Internering i Norge

Utlendinger som interneres i Norge plasseres som hovedregel på politiets utlendingsinternat Trandum ved Gardermoen flyplass. Utlendingsinternatet har 127 sengeplasser i dag, og administreres av Politiets utlendingsenhet (PU).¹⁶ PU har også ansvaret for å tvangsreturnere utlendinger.

2.1.1.1 Statistisk oversikt

Norge internerte utlendinger ved 3 004 tilfeller i 2013 og 3 910 i 2014, en økning på 30 prosent.¹⁷

Asylsøkere som har eller har hatt søknad til realitetsbehandling i Norge (asyl) utgjorde 794 tilfeller av internering i 2013 og 1 346 i 2014, en økning på 70 prosent.¹⁸ Kategorien utgjorde ca. 27 prosent og 35 prosent av alle tilfellene med internering.¹⁹

Asylsøkere med søknad til behandling etter Dublin-forordningen (Dublin) utgjorde 693 tilfeller av internering i 2013. Kategorien utgjorde 23 prosent av alle tilfellene med internering i 2013.

14 For eksempel klarer ikke domstolene alltid å skille mellom straffesak og utlendingssak, og internering registreres i straffesaksregisteret. Se E.J Husabø og A.E Suominen, *Forholdet mellom straffeprosesslovens og utlendingslovens regler om fengsling og andre tvangsmidler*, 2012, s. 10.

15 UNHCR, *Detention Guidelines. Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention*, 2012, avsnitt 32.

16 For mer informasjon, se: https://www.politi.no/politiets_utlendingsenhet/politiets_utlendingsinternat/

17 PUs statistikk skiller mellom kategoriene «Asyl», «Dublin», «Bortvist», «Utvist» og «Innvilget opphold». Statistikken viser antall tilfeller hvor personer har blitt internert. Dersom en person ble internert mer enn én gang i løpet av et kalenderår, vil alle tilfellene være representert i statistikken. NOAS følger PUs statistikk-kategorier i denne rapporten. E-poster fra PU til NOAS av 16.12.2014, 23.01.2015 og 09.02.2015.

18 Denne gruppen refereres til som «asylsøkere» og «(asyl)» i denne rapporten. Asylsøkere med søknad til behandling etter Dublin-forordningen omfattes ikke av dette begrepet i denne rapporten. PUs statistikk skiller ikke mellom de ulike typene asylsøkere som omfattes av kategorien «asyl». Vi vet derfor ikke hvor mange som er utreisepliktige, har klage til behandling hos UNE eller som fortsatt hadde en asylsøknad til behandling. E-poster fra PU til NOAS 16.12.2015, 08.01.2015 og 09.02.2015.

19 794/ 3 004 tilfeller i 2013 og 1 346/ 3 910 tilfeller i 2014. E-poster fra PU til NOAS, av 16.12.2014 og 12.02.2015. Prosentandelene er rundet opp til hele tall.

Norge internerer primært asylsøkere (asyl) som har utreiseplikt og skal tvangsreturneres til hjemlandet sitt. Tvangsretur ble gjennomført for 87 prosent av de internerte tilfellene (asyl) i 2013 og 2014.²⁰ Asylsøkere var internert forkant av 54 prosent av tvangsreturene i 2013.²¹ Andelen økte til 65 prosent i 2014.²² Assistert retur utgjorde 60 prosent av returene i 2013, men falt til 47 prosent i 2014.²³

For informasjon om lengden på internering, se kapittel 2.1.1.5 «Krav til lengden på internering».

Internering av barn

Norge internerte utenlandske barn ved 229 tilfeller i 2013 og 330 i 2014, en økning på 44 prosent.²⁴ Internerte barn utgjorde ca. åtte prosent av alle tilfellene av internering i 2013 og 2014.

Barn i kategorien asyl utgjorde 82 tilfeller i 2013 og 250 i 2014, en tredobling.²⁵ Disse barna utgjorde 36 prosent av alle internerte barn i 2013 og 76 prosent i 2014. Innenfor kategorien asyl, utgjorde barn 10 prosent i 2013 og 19 prosent i 2014. Det er hovedsakelig medfølgende barn som interneres, ikke enslige mindreårige.²⁶

Barn i kategorien Dublin utgjorde 126 tilfeller i 2013 og 60 i 2014, en nedgang på 110 prosent.²⁷ Disse barna utgjorde 55 prosent av alle internerte barn i 2013 og 18 prosent i 2014. Innenfor kategorien Dublin, utgjorde barn 18 prosent av tilfellene i 2013. I 2014, var seks av de innsatte barna i kategorien «Dublin» enslige mindreårige.²⁸

Norge bruker internering primært når barn (asyl) skal tvangsreturneres, og de tvangsreturneres oftere enn før. Assistert retur utgjorde 73 prosent av alle returer av medfølgende barn i 2013.²⁹ Denne andelen falt til 49 prosent i 2014.³⁰

Andelen internerte barn (asyl) som ble tvangsreturnert fra utlendingsinternatet, falt fra 95 prosent i

20 689/794 tilfeller i 2013. 1 169/1 346 tilfeller i 2014. Ved de resterende tilfellene, ble vedkommende enten løslatt eller forble internert. E-poster fra PU til NOAS av 16.12.2014 og 23.01.2015.

21 689/1 275 i 2013. E-post fra PU til NOAS av 16.12.2014 og 12.01.2015.

22 Ibid. 1 169/1 804 i 2014.

23 2013: 1 889 assisterte returer og 1 275 tvangsreturer av asylsøkere med utreiseplikt. 2014: 1 622 assisterte returer og 1 804 tvangsreturer av asylsøkere med utreiseplikt. UDI har opplyst NOAS at det er hovedsakelig tidligere asylsøkere som returnerer assistert. Tallene er hentet fra: Justis- og beredskapsdepartementet, *Prop. 1 S (2014-2015)*, oktober 2014, s. 153, IOM og PU, *Statistikk desember 2014*, 2014. PUs statistikk om uttransport er tilgjengelig fra: https://www.politi.no/politiets_utlendingsenhet/statistikk/manedsstatistikk/

24 E-post fra PU til NOAS av 23.01.2015.

25 Ibid.

26 PUs statistikkssystem kan ikke skille mellom disse to gruppene. Dette krever en kobling mellom UDIs system og PUs system, noe som er veldig kostbart. Ifølge barnefaglig ansvarlig på utlendingsinternatet, var det kun én enslig mindreårig innsatt i 2014 i kategorien «asyl». Dette var egentlig en Dublin-sak, men vedkommende fikk sin søknad realitetsbehandlet i Norge. E-post fra PU til NOAS av 08.01.2015 og 10.02.2015.

27 Ibid.

28 E-post fra PU til NOAS av 08.01.2015 og 10.02.2015.

29 167 medfølgende barn (asyl) ble tvangsreturnert i 2013 og 450 returnerte assistert i 2013. UDI har opplyst at flesteparten av de som reiser assistert tilhører kategorien asyl. E-poster fra PU til NOAS av 08.01.2015, fra IOM til NOAS av 03.02.2015 og fra UDI til NOAS av 08.09.2014.

30 Ibid. 339 medfølgende barn ble tvangsreturnert og 321 returnerte assistert i 2014.

2014 til 86 prosent i 2014.³¹ Andelen som ble løslatt, økte fra fem prosent til 14 prosent.

Barn var internert i forkant av 47 prosent av tvangsreturene (asyl) i 2013.³² Andelen økte til 63 prosent i 2014, sammenlignet med 65 prosent internerte av alle tvangsreturer (asyl) i 2014.³³

107 registrerte tilfeller av internerte afghanske barn, mens 83 afghanske barn ble tvangsreturnert i 2014 viser at ikke alle afghanske barn ble tvangsreturnert etter internering.³⁴ Andre afghanske barn kan ha blitt internert ved flere enn ett tilfelle. NOAS stanset uttransportering av 13 afghanske barn etter pågrep og internering høsten 2014.

De andre store nasjonalitetsgruppene av internerte barn (asyl) i 2014 inkluderte Nigeria, Jemen, Kosovo og Albania.³⁵ Statsløse barn var sammen med Russland og Albania den største gruppen i 2013.³⁶ De andre store nasjonalitetsgrupper av tvangsreturnerte medfølgende barn (asyl) i 2014 inkluderte Nigeria, Albania og Serbia.³⁷ Albanske barn utgjorde den største gruppen i 2013.³⁸

For informasjon om lengden på internering av barn, se kapittel 2.1.1.5 «Krav til lengden på internering» og 6.2 «Rettslig regulering av hvor lenge barn kan interneres i Norge».

2.1.1.2 Rettslig grunnlag for internering etter utlendingsloven

Blant de rettslige grunnlagene for internering i utlendingsloven § 106 er: Avklaring av identitet, å forhindre utlendingen fra å unndra seg utreiseplikt, og reaksjon på manglende overholdelse av pålegg om meldeplikt eller bestemt oppholdssted.³⁹

I Norge interneres asylsøkere først og fremst når det er fare for at en person vil unndra seg iverksettelse av vedtak om å forlate landet.⁴⁰ Utlendingsloven § 106 a krever at det skal foretas en totalvurdering av unndragelsesfaren i det enkelte tilfelle. Bestemmelsen angir en rekke momenter som inngår i denne totalvurderingen. Blant disse er manglende overholdelse av utreisefrist og unngåelse eller vanskeliggjøring av forberedelsen til en utsendelse (tvangsretur).⁴¹ Bestemmelsen gir også anledning til å tillegge «generelle erfaringer med unndragelse» vekt i vurderingen av en enkeltsak.⁴²

31 78/82 tilfeller i 2013. 215/250 tilfeller i 2014. E-post fra PU til NOAS av 12.02.2015.

32 Norge tvangsreturnerte 167 medfølgende barn (asyl) i 2013. Av disse var 78 innom utlendingsinternatet som et ledd i tvangsreturen. E-poster fra PU til NOAS av 08.01.2015 og 12.02.2015.

33 Ibid. Norge tvangsreturnerte 339 medfølgende barn (asyl) i 2014. Av disse var 215 barn innom utlendingsinternatet som et ledd i tvangsreturen. Blant alle tvangsreturnerte i kategorien asyl, var 169 innom utlendingsinternatet som et ledd i tvangsreturen i 2014. E-post fra PU til NOAS av 08.01.2015 og 12.01.2015.

34 E-post fra PU til NOAS av 08.01.2015.

35 Nigeria (19), Jemen (15), Kosovo (10) og Albania (10). E-post fra PU til NOAS av 23.01.2015.

36 Ibid. Statsløse (12), Russland (9) og Albania (9).

37 Nigeria (41), Albania (56) og Serbia (23). E-post fra PU til NOAS av 08.01.2015.

38 Ibid. 44 av 167 tvangsreturnerte barn i kategorien «asyl».

39 UNHCR, *Detention Guidelines*, 2012, avsnitt 21-30.

40 Utlendingsloven § 106 første ledd bokstav b. Fare for unndragelse var grunnlaget for internering i 98 prosent av tilfellene i 2013 og 97 prosent i 2014. E-post fra PU til NOAS av 08.01.2015. PU har opplyst at de ikke er systematiske i sin registrering av hjemler. Dette medfører at tilfeller av fengsling kan være registrert etter utlendingsloven § 106 første ledd bokstav b, men skulle ha vært registrert etter bokstav a. Det krever en manuell gjennomgang for å få korrekt statistikk. E-post fra PU til NOAS av 12.02.2015.

41 Utlendingsloven § 106 a første ledd bokstav a-j.

42 Utlendingsloven § 106 a annet ledd. Se også NOAS, *Detention of Asylum Seekers – Analysis of Norway's international obligations, domestic law and practice*, 2014, s. 76.

Regjeringen har gitt uttrykk for at den ønsker å internere flere, for å kunne returnere flere. I Justis- og beredskapsdepartementets budsjettforslag for 2015, ble det foreslått å øke måltallet for tvangsretur fra 7 100 til minst 7 800. Det ble foreslått å øke kapasiteten ved utlendingsinternatet med 90 nye plasser, til en kostnad av 139 millioner kroner.⁴³ Et nytt utreisesenter⁴⁴ på Gardermoen flyplass skal også bidra til økt kapasitet. Budsjettforslaget viste til at:

Den økte fengslingskapasiteten vil muliggjøre flere utsendelser i årene fremover, og at politiet i større grad kan prioritere fengsling av personer som mistenkes for å oppgi uriktig identitet til norske myndigheter.⁴⁵

Regjeringens politikk ga utslag i statistikken for 2014. Flere ble tvangsreturnert og flere ble internert i forbindelse med tvangsretur. Tvangsretur økte fra 1 275 asylsøkere i 2013 til 1 804 asylsøkere i 2014.⁴⁶ Henholdsvis 54 og 65 prosent av disse ble tvangsutsendt fra utlendingsinternatet i 2013 og 2014.⁴⁷

Regjeringens målsetning om å øke bruken av internering for å avklare identitet⁴⁸, kan medføre at flere asylsøkere interneres ved ankomst til Norge, eller før de har fått et vedtak i asylsaken. Hvis dette blir gjennomført, kan det føre til flere tilfeller av langvarig internering. Internering i forbindelse med ID-avklaring er normalt mer langvarig enn i forbindelse med retur. Det var syv og 19 fengslingskjennelser (asyl) etter hjemlene om identitet i hhv. 2013 og 2014.⁴⁹ Det kan være flere tilfeller. PU er i dag ikke konsekvente i sin statistikkføring.⁵⁰ Interneringen varte i mellom en uke og seks måneder ved 12 tilfeller i 2013 og 13 i 2014. I flertallet av tilfellene i opptil én måned.

2.1.1.3 Krav om lovhjemmel og prinsippene om nødvendighet, forholdsmessighet og rimelighet

Utgangspunktet for alle mennesker, inkludert asylsøkere med avslag på asylsøknaden, er et liv i frihet – «Frihet først». Dette menneskerettslige utgangspunktet er imidlertid ikke absolutt og det kan gjøres unntak fra retten til frihet, og legges begrensninger på bevegelsesfriheten og retten til privatliv.⁵¹

En rekke rettssikkerhetsgarantier nedfelt i ulike menneskerettighetskonvensjoner kommer til anvendelse ved frihetsberøvelse og når alternativer til internering (ATI) brukes. Gjennom utlendingsloven § 3 er disse folkerettslige forpliktelsene gitt forrang ved en eventuell motstrid med bestemmelser i loven.

43 49 millioner kroner av den totale kostnadsrammen på 139 millioner kroner er foreslått bevilget i 2015. Justis- og beredskapsdepartementet, *Prop 1 S (2014-2015) Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)*, 2014, s. 82.

44 Dette utreisesenteret omtales også som et transittsenter.

45 Justis- og beredskapsdepartementet, *Prop 1 S (2014-2015) Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)*, s. 154.

46 Omfatter ikke søknader om asyl behandlet etter Dublin-forordningen, se oversikten over statistikk i introduksjonsdelen av dette kapitlet. 1 275 asylsøkere ble tvangsutsendt i 2013 og 1 804 asylsøkere ble tvangsutsendt i 2014. PU, *statistikk desember 2013*, desember 2013. PU, *Statistikk desember 2014*, 2014. Statistikken er tilgjengelig på PUs nettside.

47 689 av 1 275 i 2013. 1 169 av 1 804 i 2014. E-post fra PU til NOAS av 16.12.2014 og 12.01.2015.

48 Utlendingsloven § 106 første ledd bokstav a.

49 Tallene inkluderer da ikke tilfellene hvor interneringen var på grunnlag av en pågripelsesbeslutning og hvor vedkommende ikke ble fremstilt for fengsling. E-post fra PU til NOAS av 12.01.2015.

50 PU har opplyst at de ikke er systematiske i sin registrering av hjemler. Dette medfører at tilfeller av fengsling kan være registrert etter utlendingsloven § 106 første ledd bokstav b, men skulle ha vært registrert etter bokstav a. Dette medfører at tallene for fengsling etter utlendingsloven § 106 første ledd bokstav a nok er noe lavt. Det krever en manuell gjennomgang for å få korrekt statistikk. E-post fra PU til NOAS av 12.02.2015.

51 Se NOAS, *Detention of Asylum Seekers*, 2014.

Krav om lovhjemmel betyr at vilkårene for bruk av internering og alternativer til internering må gå klart frem av loven. Det samme må regler om fremgangsmåten og individets rettigheter.⁵²

Utlendingsloven inkorporerer prinsippene om nødvendighet, forholdsmessighet og rimelighet. Etter lovens § 99 kan et tvangsmiddel bare brukes når det er tilstrekkelig grunn til det. Tvangsmiddel kan ikke brukes hvis det er et uforholdsmessig inngrep. Etter lovens § 106 andre ledd skal det ikke besluttes pågrep eller fengsling dersom det vil være tilstrekkelig med meldeplikt eller pålegg om bestemt oppholdssted.

2.1.1.4 Fremstillingsfrist

Et positivt trekk ved det norske systemet er automatisk domstolskontroll av fengslingsbeslutninger. Hvis politiet vil fengsle en pågrepet utlending, måtte de frem til 1.1.2015 snarest mulig, og så vidt mulig dagen etter pågripelsen, fremstille utlendingen for fengsling.⁵³ Fra 1.1.2015 ble fremstillingsfristen endret til «senest den tredje dagen etter pågripelsen», slik at regelen blir lik straffeprosesslovens regel om fremstilling.⁵⁴ Fremstillingsfristen for barn er ikke endret. Resultatet vil bli at færre voksne utlendinger blir fremstilt for en domstol før uttransportering.⁵⁵

Da utlendingsloven ble innført, ville man ikke innføre en slik utvidet fremstillingsfrist.⁵⁶ I den nye proposisjonen vektlegges effektivitetshensyn tyngre enn utlendingers rettssikkerhet.⁵⁷ En frist opp mot 72 timer vil ikke være i strid med internasjonale forpliktelser, men går imot UNHCRs «best practice»-anbefaling om en fremstillingsfrist på mellom 24 og 48 timer.⁵⁸

2.1.1.5 Krav til lengden på internering

EUs returdirektiv og den norske utlendingsloven krever at samlet fengslingstid ikke overstiger 12 uker, med mindre det foreligger særlige grunner. Fengslingstiden kan i ordinære saker forlenges med opptil 18 måneder, mens det i enkelte typer saker ikke finnes noen maksimal fengslingstid.⁵⁹

Frihetsberøvelse etter utlendingsloven er vanligvis kortvarig i Norge. 42 prosent av internerte asylsøkere (asyl) var frihetsberøvet i mindre enn 24 timer i 2013 og prosentandelen økte til 45 prosent i perioden januar-oktober 2014.⁶⁰ Andelen som var frihetsberøvet mellom 24 og 72 timer økte fra 18 prosent i 2013 til 28 prosent i perioden januar-oktober 2014.⁶¹

52 E.J. Husabø og A.E. Suominen, *Forholdet mellom straffeprosesslovens og utlendingslovens regler om fengsling og andre tvangsmidler*, 2012 s. 12.

53 For mer om skillet mellom pågrep og fengsling, se NOAS, *Detention of Asylum Seekers*, 2014, s. 20-22.

54 Prop. 112 L (2013-2014).

55 Ibid.

56 Prop. 112 L (2013-2014), s. 5.

57 Ibid. s. 5 – 6.

58 Ibid. s. 9. .

59 Se utlendingsloven § 106 femte ledd, siste setning og NOAS, *Detention of Asylum Seekers*, 2014, s. 79-80.

60 2013: 332/ 794. 2014: 504/1124. E-post fra PU til NOAS av 16.12.2014.

61 Ibid. 2013: 144/ 794. 2014: 310/1124.

Flere asylsøkere (asyl) interneres nå over lengre tid.⁶² Interneringen varte i over fire uker ved 18 tilfeller i 2013 og ved 34 tilfeller i 2014.

Et stort flertall av barna (asyl) var innsatt på utlendingsinternatet i opptil ett døgn i 2013 og 2014.⁶³ Andelen som var internert i opptil ett døgn sank fra 90 prosent i 2013 til 66 prosent i 2014.⁶⁴ For mer informasjon, se kapittel 6.2 «Rettslig regulering av hvor lenge barn kan interneres».

2.1.1.6 Administrativ frihetsberøvelse i fengsler

Skillet mellom strafferettslig og administrativ frihetsberøvelse reflekteres ved at utlendinger ikke skal plasseres i fengsler med ordinære fanger, men i utlendingsinternat. En utlending som pågripes og fengsles i medhold av utlendingsloven § 106 første ledd, skal som hovedregel anbringes i utlendingsinternat.⁶⁵ Dersom utlendinger plasseres i et fengsel, skal han som hovedregel holdes adskilt fra andre innsatte.⁶⁶

Det er ukjent hvor mange utlendinger som interneres og plasseres i et fengsel framfor et utlendingsinternat.⁶⁷ Utlendinger som forblir i norske fengsler på et administrativt grunnlag etter endt soning av en straffedom, fanges ikke opp av statistikken til PU. Dette betyr at norske myndigheter ikke vet hvor mange som faktisk er frihetsberøvet på administrativt grunnlag.

Det går ikke klart frem av norsk lov eller forskrift når utlendinger kan plasseres i fengsel istedenfor i utlendingsinternat.⁶⁸ Fra forarbeidene nevnes blant annet tilfeller der det kan antas at frihetsberøvelsen blir langvarig, som følge av ID-avklaring, og dersom det anses best ut fra hensynet til ro, orden eller sikkerhet.⁶⁹

Den 17. juli 2014 kom EU-domstolen med avgjørelser i tre saker⁷⁰ som omhandlet returdirektivets artikkel 16 (1) og skillet mellom fengsling og internering.⁷¹ Direktivet er bindende for Norge. Selv om EU-domstolen ikke kan avsi bindende avgjørelser mot Norge, er rettens tolking av EU-rettsakter viktige kilder for å sikre et felles fungerende europeisk asylsystem.

I sakene *Bero & Bouzalmate* (C-473/13 & C-514/13) vurderte domstolen om en tysk delstat kunne benytte vanlige fengsler, når samme delstat ikke har et utlendingsinternat. Domstolen uttalte at unntak må tolkes strengt, og at dersom mangel på utlendingsinternat i en delstat skulle kunne forsvare

62 E-post fra PU til NOAS av 12.02.2015.

63 74/82 barn (asyl) var innsatt på utlendingsinternatet i opptil ett døgn i 2013. 165/250 barn (asyl) var innsatt på utlendingsinternatet i opptil ett døgn i 2014. E-post fra PU til NOAS av 23.01.2015.

64 Ibid. 74/82 barn var innsatt på utlendingsinternatet i opptil ett døgn i 2013. 165 av 250 barn var innsatt på utlendingsinternatet i opptil ett døgn i 2014.

65 Utlendingsloven § 107 første ledd.

66 Utlendingsforskriften § 18-12a første ledd, første punktum. Dette gjelder likevel ikke utlending som er utvist som følge av ilagt straff eller særreaksjon, jf. utlendingsforskriften § 18-12a første ledd, annet punktum.

67 Det føres ikke statistikk, se NOAS, *Detention of Asylum Seekers*, 2014, s. 58-59.

68 Ibid. kapittel 3.3.1 «The principle of separation».

69 Ot.Prp. nr. 75 (2006-2007), s. 448.

70 *Bero & Bouzalmate* (C-473/13 & C-514/13) og *Pham* (C-474/13).

71 Europaparlaments- og rådsdirektiv 2008/115/EF av 16. desember 2008 om felles standarder og prosedyrer i medlemsstatene for retur av tredjelandsborgere med ulovlig opphold.

bruken av fengsler, så vil det frata artikkel 16 (1) formålet som søkes oppnådd med bestemmelsen.⁷² EU-lovgivernes hensikt var å pålegge statene å opprette egne institusjoner for utlendinger som skal returneres, og mangel på slike vil ikke kunne forsvare plassering i fengsler. Avtaler må da inngås med andre delstater som har internater.⁷³

I saken *Pham* (C-474/13) tok domstolen stilling til om utlendinger kan frihetsberøves i ordinære fengsler sammen med fanger, hvis de selv samtykker til dette. Domstolen gjorde det klart at vilkåret om adskillelse er et materielt, ikke bare et prosessuelt vilkår. Dersom adskillelse fra straffedømte ikke er mulig, så kan man ikke plassere dem i ordinære fengsler selv om utlendingen samtykker. Domstolen er ikke klar på hva adskillelse faktisk innebærer.⁷⁴ I Generaladvokat Bots forslag til avgjørelse argumenteres det for en streng adskillelse ved etablering av separate enheter som skiller fanger fra utlendinger, uten mulighet for kommunikasjon dem imellom.⁷⁵

Etter disse avgjørelsene fra EU-domstolen virker det rimelig klart at man i Norge, utover pågripelsen, må sende utlendinger til utlendingsinternatet hvis de skal frihetsberøves med hjemmel i utlendingsloven § 106. Kun i eksepsjonelle tilfeller kan fengsler benyttes, og utlendingene må da isoleres fra fanger som soner en straffedom. At det eneste utlendingsinternatet ligger i nærheten av Oslo og at Norge er et langstrakt land er under normale omstendigheter ikke grunn god nok til å plassere utlendinger i ordinære fengsler. I så fall må det etableres separate enheter ved fengslene for utlendinger.

2.1.1.7 Internering av barn

Internering av barn er ikke forbudt etter folkeretten, men det stilles strengere krav til når barn kan interneres. Barns sårbarhet gjør terskelen for å benytte internering høyere. Når barn interneres sammen med foreldrene, må en forhøyet terskel benyttes for hele familien.

Grunnloven, EMK, SP og barnekonvensjonen setter klare begrensninger for bruken av internering av barn. I Norge er internering av barnefamilier ikke regulert, utover den generelle hjemmelen for internering. Henvisningen til enkelte av straffeprosesslovens regler gjør regelverket uforutsigbart. Barn behandles ikke som selvstendige rettssubjekter, slik barnekonvensjonen krever. I praksis er utenlandske barns rettigheter ved frihetsberøvelse svekket sammenlignet med norske barn. Barnekonvensjonens artikkel 37 (b) krever at barn kun skal interneres som en siste utvei og for kortest mulig tid. Internering av voksne med ansvar for barn må vurderes nøye, i henhold til prinsippene om nødvendighet, forholdsmessighet og rimelighet. Blant vurderingstemaene er spesifikke sårbarhetsfaktorer og at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn.⁷⁶ Dagens praksis er i strid med Grunnloven og de nevnte menneskerettighetsforpliktelsene.⁷⁷

72 Se Generaladvokat Bots forslag til avgjørelse av 30. april 2014, samlede saker C-473/13 og C-514/13, premiss 76, som domstolen baserte sin avgjørelse på.

73 I. Majcher, *The EU Returns Directive and the Use of Prisons for Detaining Migrants in Europe*, tilgjengelig fra: <http://eulawanalysis.blogspot.no/2014/07/the-eu-returns-directive-and-use-of.html>.

74 Den uttaler seg heller ikke konkret om bruken av politiarrest.

75 Se Generaladvokat Bots forslag til avgjørelse av 30. april 2014, samlede saker C-473/13 og C-514/13, premiss 100 og 102.

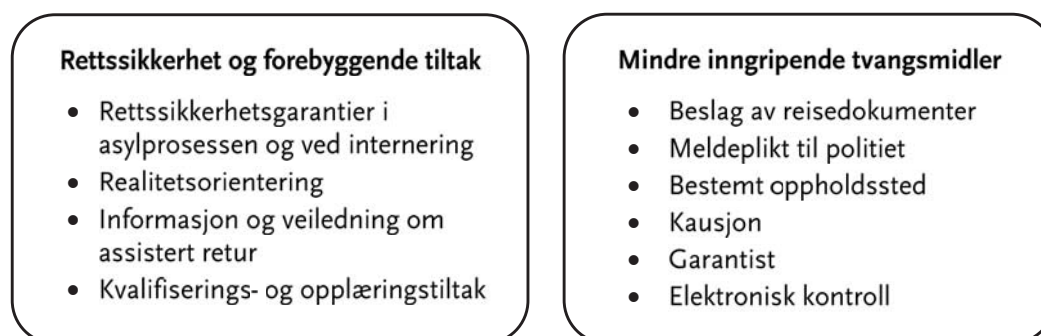
76 FNs Barnekonvensjon art. 3.

77 Se kapittel 6 «Barnefamilier».

2.2 Alternativer til internering

Samlebegrepet «alternativer til internering» (ATI) defineres i UNHCRs retningslinjer som enhver lovgivning, politikk eller praksis som gjør det mulig for utlendinger å oppholde seg i samfunnet i påvente av behandling av en asylsøknad eller gjennomføring av en tvangsmessig retur, samtidig som deres bevegelsesfrihet er underlagt en rekke vilkår eller restriksjoner.⁷⁸

Figur 1. Alternativer til internering: Et helhetlig perspektiv



I denne rapporten inkluderes rettsikkerhet og forebyggende tiltak, i tillegg til mindre inngripende tvangsmidler, i et helhetlig syn på alternativer til internering. Dette for å synliggjøre at internering først og fremst kan unngås, dersom asylsøkere velger assistert retur etter endelig avslag. Begrepet «alternativer til internering» og «ATI» henviser imidlertid til mindre inngripende tvangsmidler for øvrig i rapporten. Rettsikkerhet og forebyggende tiltak er de viktigste virkemidlene som kan motvirke bruk av internering i Norge. Aktører som IDC har også påpekt behovet for å tolke «alternativer» i et bredere perspektiv og inkludere tiltak som forebygger tvangsretur.⁷⁹

2.2.1 Rettsikkerhet og forebyggende tiltak

Rettsikkerhet og forebyggende tiltak kan redusere behovet for internering og tvangsretur ved å bidra til økt *vilje* til å returnere, og ved å styrke den enkeltes *evne* til å returnere etter avslag.⁸⁰ Rettsikkerhet forutsetter at myndighetene ved internering følger påkrevde folkerettslige prinsipper.⁸¹ Rettsikkerhet og forebyggende tiltak anses vanligvis ikke som alternativer til internering (ATI) da de først og fremst har en forebyggende effekt.

Forebyggende tiltak som brukes i Norge, inkluderer realitetsorientering, returveiledning, kvalifiserings- og opplæringstiltak og retur- og reintegreringsstøtte. Tiltakene innebærer, i motsetning til tvangsmidler, ikke en innskrenkning i personers bevegelsesfrihet. De kan kombineres med tvangsmidler for å oppnå ønsket effekt på unndragelsesfaren.⁸² Formålet med tiltakene er å sikre

asylsøkeres informerte og aktive deltakelse gjennom hele asylprosessen og i returfremmende tiltak.

⁷⁸ Fritt oversatt fra UNHCR, *Detention Guidelines*, 2012, avsnitt 8 og IDC, *There are Alternatives*, 2011.

⁷⁹ IDC, *There are alternatives*, 2011.

⁸⁰ C. Øien og S. Bendixen, *Det riktige valget? Motivasjon og beslutningsprosess når avviste asylsøkere velger frivillig retur*, Fafo-rapport 2012:37, 2012, s.41.

⁸¹ Se kapittel 2 «Internering».

⁸² Se generelt kapittel 5 «Alternativer til internering» og om barnefamilier i 6.4 «Alternativer til internering».

2.2.2 Mindre inngripende tvangsmidler

Mens internering innebærer frihetsberøvelse, er alternativer til internering (ATI) tvangsmidler som innebærer innskrenkninger i retten til bevegelsesfrihet og/eller retten til privatliv.⁸³ Dette betyr at alternativer er et mindre inngripende tiltak enn internering.⁸⁴ Innskrenkningen i rettighetene varierer med det enkelte tvangsmiddelet, men må alltid være nødvendig, forholdsmessig og rimelig jf. utlendingsloven § 99. Eksempler på alternativer er beslag av reisedokumenter, meldeplikt, bestemt oppholdssted, kausjon, garantist og elektronisk kontroll.

Formålet med tvangsmidlene er å bidra til avklaring av identitet og sikre iverksetting av vedtak som innebærer at utlendingen må forlate riket.⁸⁵ Fra forarbeidene til senere endringer av utlendingsloven, går det frem at de også ivaretar hensyn som sammenfaller med strafferettens kriminalpreventive formål.⁸⁶ Dette fenomenet betegnes som *krimmigrasjon*.⁸⁷

Selv om alternativer til internering (ATI) anses å ivareta menneskerettigheter i større grad enn internering, kan bruken av alternativer i praksis utgjøre frihetsberøvelse.⁸⁸ Spesielt elektronisk kontroll i form av fotlenke, anses av flere aktører å være en alternativ *form* for internering, fremfor et alternativ *til* internering.⁸⁹

Det finnes lite informasjon om hvor effektive mindre inngripende tvangsmidler er for asylsøkere med endelig avslag. Prosjekter i ulike land og tilgjengelig statistikk omhandler først og fremst asylsøkere i asylprosessen, ureturnerbare asylsøkere med endelig avslag eller kriminelle utlendinger.⁹⁰

Odysseus-nettverket har påpekt at flere forskjellige typer ATI bør være tilgjengelig, slik at man kan velge det mest passende alternativet i hvert enkelt tilfelle.⁹¹

Forskere og uavhengige aktører har påpekt at graden av unndragelsesfare avhenger av hvilken oppfølging og støtte, inkludert juridisk bistand, som gis til utlendinger som er pålagt alternative tvangsmidler.⁹² Det er vanskelig å skille betydningen av selve tvangsmidlet fra oppfølgingen og dermed evaluere effekten av de ulike tiltakene isolert sett.

83 Se kapittel 2.1 «Reception Conditions and the freedom of movement» i NOAS, *Detention of Asylum Seekers*, 2014.

84 NOAS, *Detention of Asylum Seekers*, 2014, s. 23-28.

85 Se Håvard Kampen i Vigdis Vevstad (red.), *Utlendingsloven kommentarutgave*, Universitetsforlaget, 2010 s. 539.

86 Se E.J Husabø og A.E Suominen, *Forholdet mellom straffeprosesslovens og utlendingslovens regler om fengsling og andre tvangsmidler*, 2012 s. 8-9.

87 N.B Johansen, T. Ugelvik og K. Franko Aas (red.), *Krimmigrasjon? Den nye kontrollen av de fremmede*, Universitetsforlaget, 2013.

88 UNHCR, *Detention Guidelines*, 2012, avsnitt 4.3 «Alternatives to detention need to be considered».

89 Jesuitt Refugee Service, *From Deprivation to Liberty: Alternatives to detention in Belgium, Germany and the United Kingdom*, 2011 og OCHCR, *OCHCR Intervention on Human Rights Impact of Alternatives to Detention*, OCHCR-UNHCR Global Roundtable on Alternatives to Detention, 11-12. Mai 2011.

90 E-post fra IDC til NOAS av 12.11.2014.

91 Odysseus Network, *Alternatives to immigration and asylum detention: Time for implementation*, 2015, s. 120.

92 IDC, *There Are Alternatives*, 2011, S. J. Silverman, *Questions over alternatives to detention programmes*, Forced Migration Review, 44, 2013 og L. Schockaert, *Alternatives to detention: open family units in Belgium*, Forced Migration Review, 44, 2013.

2.2.2.1 ATI i Norge

Norge har kun meldeplikt og bestemt oppholdssted tilgjengelig som ATI i utlendingsloven.⁹³ Vi ser ikke nærmere på beslag av reisedokumenter⁹⁴ i denne rapporten, fordi det ikke anvendes som et ATI i norsk sammenheng.⁹⁵

Meldeplikt og bestemt oppholdssted kan pålegges i forbindelse med identitetsavklaring, fare for unndragelse, overfor utlendinger med ulovlig opphold, overfor asylsøkere som er ilagt straff for et straffbart forhold eller treffes på fersk gjerning ved utøvelse av et straffbart forhold som kan føre til høyere straff enn fengsel i seks måneder, eller dersom det eneste grunnlag for opphold i riket er vernet mot utsendelse etter § 73.⁹⁶

En utlending kan kreve innbrakt for retten spørsmålet om vilkårene for meldeplikt og bestemt oppholdssted foreligger, og om det er grunn til å opprettholde pålegget.⁹⁷

2.2.2.1.1 Statistisk oversikt

PU og politidistriktene har de to siste årene rapportert om bruk av meldeplikt og bestemt oppholdssted.⁹⁸

Politidirektoratet har påpekt at «kvaliteten i de rapporterte dataene er imidlertid varierende, delvis er opplysningene også mangelfulle». ⁹⁹ Direktoratet viser til at politidistriktene og PU oppgir «[...] bare unntaksvis hvilken bokstav i § 105 som er anvendt». ¹⁰⁰ Direktoratet har opplyst at meldeplikt og bestemt oppholdssted i all hovedsak anvendes i forbindelse med identitetsavklaring eller ved unndragelsesfare. ¹⁰¹ Politidistriktene «[...] mangler en standardisert og systembasert mulighet for føring av bruken av § 105». ¹⁰² PU har opplyst at deres registrering av meldeplikt og bestemt oppholdssted «[...] skal være ganske riktige». ¹⁰³

PU påla et ATI ved 100 tilfeller i 2013 og 181 i 2014, en økning på 81 prosent. ¹⁰⁴ PU anvender hovedsakelig pålegg om meldeplikt som et ATI. ¹⁰⁵ Meldeplikt ble pålagt ved 87 tilfeller i 2013 og 155 i

93 Utlendingsloven § 105.

94 Utlendingsloven § 104.

95 Reisedokumenter beslaglegges sjeldent fordi kun 10 prosent av asylsøkerne har et reisedokument. Asylsøkere har uansett en plikt til å levere inn reisedokument sammen med søknaden om asyl, jf. utlendingsloven § 93. Utlendingsloven § 83, jf. utlendingsforskriften 17-7 oppstiller et generelt krav om medvirkning til identitetsavklaring. Asylsøkere har etter endelig avslag fra UNE en «absolutt plikt» til å fremskaffe reisedokumenter, jf. utlendingsloven § 90 sjette ledd. Brev fra PU til NOAS av 09.02.2015.

96 Utlendingsloven § 105 første ledd bokstav a-d.

97 Utlendingsloven § 105 annet ledd annet punktum.

98 Brev fra Politidirektoratet til NOAS av 10.02.2015.

99 Ibid..

100 Ibid.

101 Ibid. Utlendingsloven første ledd bokstav a og b.

102 Ibid.

103 E-post fra PU til NOAS av 26.01.2015.

104 PU har statistikkført bruk av ATI de to siste årene. Statistikken viser antallet tilfeller hvor personer har blitt internert. Dette betyr at dersom en person ble internert mer enn én gang i løpet av et kalenderår, vil alle tilfellene være representert i statistikken. PUs statistikk skiller mellom kategoriene «Asyl», «Dublin» «Bortvist», «Utvist» og «Innvilget opphold». E-post fra PU til NOAS av 26.01.2015.

105 Ibid. For mer informasjon om anvendelsen av ATI, se kapittel 5 «Alternativer til internering (ATI)».

2014, en økning på 78 prosent. Bestemt oppholdssted ble pålagt ved 13 tilfeller i 2013 og 26 i 2014, en økning på 100 prosent.

ATI pålegges hovedsakelig utlendinger i kategorien asyl, som har eller har hatt søknad til realitetsbehandling i Norge.¹⁰⁶ PU påla asylsøkere et ATI ved 80 tilfeller i 2013 og 132 i 2014, en økning på 65 prosent. Meldeplikt ble pålagt ved 70 tilfeller i 2013 og 116 i 2014, en økning på 66 prosent. Bestemt oppholdssted ble pålagt ved 10 tilfeller i 2013 og 16 i 2014, en økning på 60 prosent.

PU påla asylsøkere med søknad til behandling etter Dublin-forordningen et ATI ved 11 tilfeller i 2013 og 27 i 2014, en økning på 136 prosent.¹⁰⁷ Meldeplikt ble pålagt ved 10 tilfeller i 2013 og 20 i 2014, en økning på 100 prosent. Bestemt oppholdssted ble pålagt ved ett tilfelle i 2013 og syv tilfeller i 2014, en økning på 600 prosent.

Politidistriktene påla enten meldeplikt eller bestemt oppholdssted ved 63 tilfeller i 2014.¹⁰⁸ Det er ikke kjent hvor mange av disse som tilhørte kategorien «asyl».

Dette betyr at pålegg om ATI i forhold til internering har økt fra 3 prosent i 2013 til 5 prosent, blant alle utlendingene som ble pålagt disse tvangsmidlene.¹⁰⁹ Blant asylsøkere, har pålegg om ATI i forhold til internering forblitt den samme andelen på 9 prosent i 2013 og 2014. Tallene fra politidistriktene er ikke inkludert her. I Sverige har andelen som pålegges et ATI i forhold til internering gått ned blant utlendinger generelt, men økt blant asylsøkere med endelig avslag.¹¹⁰

Det er ikke kjent hvor mange som pålegges både meldeplikt og bestemt oppholdssted. Det er heller ikke kjent hvor mange som bryter slike pålegg eller hvor mange som interneres fordi de har brutt et pålegg.¹¹¹ PU har foreløpig ikke statistikk over hvor mange som overholdt meldeplikten i 2014.¹¹² Dette krever en manuell gjennomgang av ulike systemer, og dette arbeidet er per 09.02.2015 ikke slutført. Det er ikke kjent hvor mange barn som har blitt pålagt meldeplikt eller bestemt oppholdssted.¹¹³

Det kan virke som politidistriktene har liten kunnskap om ATI-bestemmelsen i utlendingsloven. UDI har oppfordret politiet til å ta i bruk utlendingsloven § 105 første ledd bokstav c¹¹⁴ i forbindelse med

106 Ibid. Denne gruppen refereres til som «asylsøkere» og «(asyl)» i denne rapporten. Asylsøkere med søknad til behandling etter Dublin-forordningen omfattes ikke av dette begrepet i denne rapporten. PUs statistikk skiller ikke mellom de ulike typene asylsøkere som omfattes av kategorien «asyl». Vi vet derfor ikke hvor mange som er utreisepliktige, har klage til behandling hos UNE eller som fortsatt hadde en asylsøknad til behandling.

107 Ibid.

108 Brev fra Politidirektoratet til NOAS av 10.02.2015.

109 100/3104 (100 ATI + 3 004 internerte) i 2013. 181/4091 (181 ATI + 3 910 internerte) i 2014. E-post fra PU av 26.01.2015.

110 Sverige anvender kun meldeplikt (uppsikt) som et ATI, se kapittel 5.1 «Meldeplikt».

111 PU har foreløpig ikke statistikk over hvor mange som overholdt meldeplikten i 2014. Dette krever en manuell gjennomgang av ulike systemer, og dette arbeidet er per 09.02.2015 ikke slutført. Brev fra PU til NOAS av 09.02.2015. For informasjon om politidistriktene, se: Stortinget, *Spørretime onsdag 7. mai 2014 kl. 10*, spørsmål 10, tilgjengelig fra: https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2013-2014/14_0507/ordinarsporretime/10/.

112 Brev fra PU til NOAS av 09.02.2015.

113 NOAS har ikke etterspurt konkrete tall for barn.

114 Utlendingen er asylsøker eller har ulovlig opphold og er ilagt straff for et straffbart forhold eller som treffes på fersk gjerning ved utøvelse av et straffbart forhold, som kan føre til høyere straff enn fengsel i seks måneder.

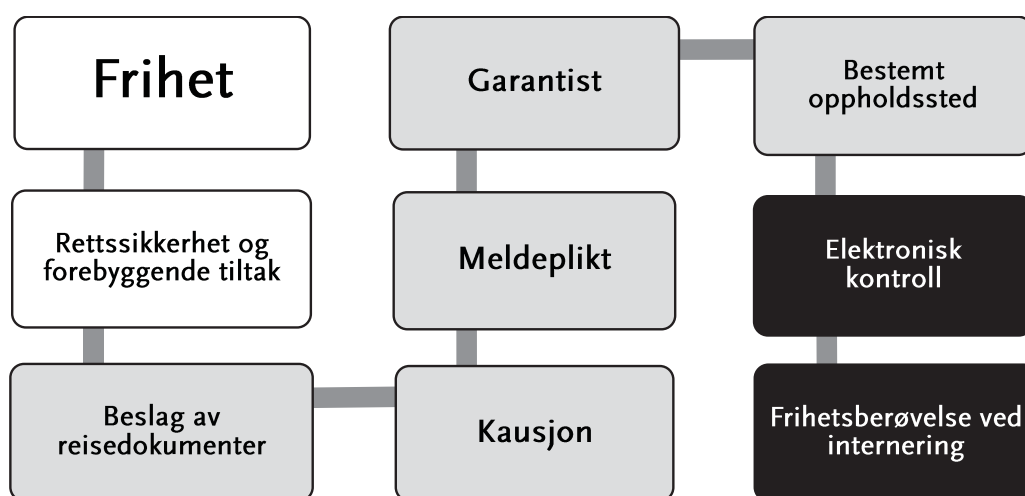
personer som har blitt utelukket fra flyktningstatus og som begår/har begått straffbare forhold.¹¹⁵ UDI har «[...] gjort dette primært i slike saker der utlendingen har utvist bekymringsfull adferd som kombinert med informasjon om handlinger i hjemlandet tilsier at politiet bør følge litt med».¹¹⁶ UDI har i disse sakene henvendt seg til det lokale politidistriktene der utlendingen har registrert adresse i DUF. UDI har påpekt at «ettersom [utlendingsloven § 105 c] primært er skrevet som en bestemmelse som skal forvaltes av politiet ved politimesteren har vi hittil bare gjort politiet oppmerksom på bestemmelsen i de aktuelle sakene».¹¹⁷ UDI har erfart at det ikke «[...] virker som om dette er en bestemmelse som politiet er kjent med».¹¹⁸

2.2.2.2 Graden av inngrep og andre menneskelige og økonomiske kostnader

Alternativer til internering (ATI) innebærer ulik grad av inngrep i den enkeltes rettigheter. Tiltakene befinner seg mellom ytterpunktene «full frihet» og «frihetsberøvelse». Figuren under kan illustrere den glidende skalaen av inngrep i bevegelsesfriheten.

Beslag av reisedokumenter anses som det minst inngripende alternativet. UNHCR anser elektronisk kontroll for å begrense bevegelsesfriheten i stor grad, og sidestiller det derfor med frihetsberøvelse ved internering.

Figur 2. Alternativer til internering og graden av inngrep i frihet¹¹⁹



Menneskelige kostnader

Flere studier har påvist at internering er svært skadelig for innsattes fysiske og mentale helse. Det er påvist sammenheng mellom internering og høye nivåer av depresjon, angst og posttraumatisk

¹¹⁵ Det har ikke dreid seg om tilfeller etter utl. § 105 første ledd bokstav d. Dette dreier seg om maksimalt en håndfull saker. E-post fra UDI til Justis- og beredskapsdepartementet av 09.04.2014. NOAS har fått innsyn i e-posten: Sak: 13/2437-7 FoU-prosjekt - Eksklusjon from refugee status. Dokument: Svar på bestilling - oppfordring fra UDI om bruk av meldeplikt og bestemt oppholdssted.

¹¹⁶ Ibid.

¹¹⁷ Ibid.

¹¹⁸ Ibid. UDI opplyser i kommunikasjonen at de ikke har hatt anledning til å følge opp henvendelsen til politidistriktene.

¹¹⁹ Dette diagrammet er basert på A. Edwards, *Back to basics: The Right to Liberty and Security of Persons and 'Alternatives to detention' of Refugees, Asylum- Seekers, Stateless Persons and Other Migrants*, UNHCR Legal and Protection Policy Research Series, April 2011, s. 53.

stresslidelse (PTSD).¹²⁰ Den mentale helsen forverres desto lenger interneringen varer.¹²¹ En studie fra USA fant klinisk signifikante symptomer på depresjon i 86 prosent av de internerte, angst i 77 prosent, og PTSD i 50 prosent.¹²² En fjerdedel meldte om suicidale tanker.¹²³ Skadevirkninger av internering strekker seg langt utover fengslingsperioden, spesielt for personer som har vært internert over lengre perioder.¹²⁴ Andre studier fra Storbritannia fant at selvmord og selvskading forekom oftere blant personer som var internert i utlendingsinternat enn blant innsatte i vanlige fengsler.¹²⁵ En kanadisk undersøkelse fant at internerte asylsøkere har høyere nivå av depresjon, angst og PTSD enn asylsøkere som ikke er internert.¹²⁶

Internering har en særlig negativ effekt på barn.¹²⁷ Deres kognitive og emosjonelle utvikling kan bli merket for livet.¹²⁸ Internering kan ha en svært negativ effekt på barnets utviklingsevne og helse.¹²⁹ Ifølge International Detention Coalition (IDC), er det en klar sammenheng mellom hvor lang tid barn blir internert og problemer knyttet til barns psykososiale helse og utvikling.¹³⁰ En svensk studie hevder at bedre fysiske forhold under internering ikke påvirker den internertes opplevelse av frihetsberøvelsen.¹³¹ Flere studier viser at internering har en dyp og negativ innvirkning på barns helse og utvikling, uavhengig av forholdene i utlendingsinternatet.¹³²

Det finnes ingen studier som viser hvilke menneskelige kostnader alternativer til internering (ATI) medfører. Færre begrensninger i bevegelsesfriheten og retten til privatliv legger til rette for å utøve andre menneskerettigheter i større grad og gjør det i større grad mulig å leve et normalt liv.¹³³

Pålegg om alternativer til internering (ATI) vil ikke redusere manglende trygghet for egen fremtid og redsel for tvangsretur. Denne problemstillingen kom godt frem i Maria Amelies bok «Takk».¹³⁴ Etter løslatelse, ble hun pålagt meldeplikt hos politiet. Hver gang måtte hun møte hos politiet med

120 Se alle kildene i IDC, *There are alternatives*, 2011, s. 11, fotnote 20.

121 Ibid. s. 11, fotnote 21.

122 Physicians for Human Rights and the Bellevue/NYU Program for Survivors of Torture, *From persecution to prison: the health consequences of detention for asylum seekers*, Boston & New York: PHR and The Bellevue/NYU Program, 2003, s. 5 referert i IDC, *There are alternatives*, 2011, s. 11, fotnote 22.

123 Ibid.

124 Se alle kildene i IDC, *There are alternatives*, 2011, s. 11, fotnote 24.

125 J. Cohen, *Safe in our hands? A study of suicide and self-harm amongst asylum seekers*, Journal of Forensic and Legal Medicine, 2008, 15 (4), s. 235-6 referert i AVID og BID, *Positive duty of care? The mental health crisis in immigration detention. A briefing paper by the Mental Health in Immigration Detention Project*, 2012, s. 5.

126 J. Cleveland m.fl., *The impact of detention and temporary status on asylum seekers' mental health*, 2012, Referert i AVID og BID, *Positive duty of care? The mental health crisis in immigration detention. A briefing paper by the Mental Health in Immigration Detention Project*, 2012, s. 5.

127 IDC, *Captured Childhood*, 2012 s. 48.

128 Se alle kildene i IDC, *There are alternatives*, 2011, s. 12, fotnote 23.

129 IDC, *Captured Childhood*, 2012, s. 48.

130 Ibid. s. 47-49.

131 S.J. Puthooppambal, B. Maina-Ahlberg og M. Bjerneld, *Do higher standards of detention promote well-being?*, Forced Migration Review, 44, 2013.

132 IDC, *Children are children first and foremost*, Submission No. 164 to the Australian Human Rights Commission National Inquiry into Children in Immigration Detention, 30. Mai 2014.

133 S.J. Silverman, *Questions over alternatives to detention programmes*, Forced Migration Review, 44, 2013 og IDC, *There Are Alternatives*, 2011.

134 Maria Amelie, *Takk*, Pax forlag, 2014.

kofferter pakket for retur. Hun hadde ingen garantier for sin videre situasjon i Norge og kunne hver gang bli pågrepet og tvangsreturnert.

Selv om utlendinger i Norge kan interneres for fire uker av gangen, får de ikke en fastsatt dato for når de skal løslates. Fanger som soner en dom, har i motsetning til internerte, en løslatelsesdato å se frem til. Maria Amelie har skildret denne problemstillingen på en god måte:

Det var en verdighet i det å vite sin tid bak de låste dørene. Det var verdighet i det å kunne telle ned dager og sekunder til man var fri, til man kunne bli tilgitt av samfunnet, til og med for de groveste handlinger. Asylsøkere hadde ikke den luksusen.¹³⁵

Økonomiske kostnader

Det er vanskelig å sammenligne kostnadene forbundet med alternativer til internering (ATI) og internering, fordi det finnes begrenset informasjon om alternativene. I følge EMN-rapporten tyder tilgjengelig informasjon at alternativer koster mindre enn internering.¹³⁶ I Belgia koster det per person mellom € 180 og € 190 per natt i et utlendingsinternat, mens alternativet for barnefamilier koster € 90.¹³⁷ I Nederland koster det € 197 per person per natt i et utlendingsinternat, mens alternativet bestemt oppholdssted koster € 56.¹³⁸ Det finnes ingen sammenlignbare tall for Norge. Driften av politiets utlendingsinternat kostet i 2009 15 085 703 kr, og kostnadene økte til 38 745 293 kr i 2013.¹³⁹

2.3 Internering og ATI i internasjonal og europeisk sammenheng

Mens Norge øker bruken av internering og i liten grad benytter alternativer til internering, går Sverige i motsatt retning. Organisasjoner som FN og Europarådet argumenterer for økt bruk av alternativer til internering.

2.3.1 Internasjonale organisasjoner

FNs Barnekomité

FNs Barnekomité mener at internering aldri er til barnets beste. I februar 2013 oppfordret Barnekomitéen stater om å «[...] expeditiously and completely cease the detention of children on the basis of their immigration status».¹⁴⁰

135 Ibid. s. 65.

136 EMN, *Synthesis Report- The use of detention and alternatives to detention in the context of immigration policies*, 2014, s. 7.

137 Ibid. s. 38. Alternativet for barnefamilier er bestemt oppholdssted med returveiledning og helhetlig sosial oppfølging. Se kapittel 6.4.2 «Alternativer til internering».

138 R. Terpstra, Recent study on the possibilities of using alternatives to detention in the Netherlands, Migration Policy Department, Ministry of the Interior and Kingdom Relations, The Netherlands, presentasjon holdt ved UNHCR Regional Representation for Western Europe' Regional Conference on Alternatives to Detention for asylum-seekers, refugees and stateless persons, Brüssel, Belgia, 16.11.2011. Tilgjengelig fra: http://www.unhcr.be/fileadmin/user_upload/pdf_documents/13._Terpstra_Presentatie_UNHCR_Brussels_Alternatives_for_detention.ppt. For mer informasjon, se kapittel 5.2 «Bestemt oppholdssted».

139 Politidirektoratet, *Evaluering av returarbeidet i politiet. Delrapport 1 – ressursbruk i perioden 2009-2013*, 2014, s. 11.

140 UN Committee on the Rights of the Child, *Report of the 2012 Day of General Discussion on the Rights of All Children in the Context of International Migration*, februar 2013, avsnitt 78. Se: www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/discussion2012/2012CRC_DGD-Childrens_Rights_InternationalMigration.pdf

UNHCR

UNHCR uttrykte allerede i 1986 bekymring for internering av asylsøkere og flyktninger.¹⁴¹

UNHCR publiserte reviderte retningslinjer for internering og alternativer til internering i 2012.¹⁴² Retningslinjene er basert på bindende folkerettslige forpliktelser. UNHCR har også publisert tre rapporter om ATI siden 2006¹⁴³ og arrangerte den første globale rundebordskonferansen om ATI sammen med FNs Menneskerettighetskommissær (OHCHR) i 2011.¹⁴⁴ I 2014 ble en global strategi for å avskaffe internering av asylsøkere og flyktninger lansert. Strategien har tre hovedmål:¹⁴⁵

- 1) Avskaffe internering av barn.
- 2) Sikre at alternativer til internering (ATI) blir tilgjengelig i lovverk og at de brukes.
- 3) Sikre at forholdene under internering tilfredsstillers menneskerettighetsstandarder, når internering ikke kan unngås.

UNHCR formaliserte i 2013 samarbeidet med paraplyorganisasjonen International Detention Coalition (IDC).¹⁴⁶ Avtalen innebærer samarbeid om påvirkningsarbeid og kampanjer, teknisk samarbeid og kapasitetsutvikling, forskning, monitorering av utlendingsinternater og deling av informasjon.

International Detention Coalition (IDC)

IDC er et globalt nettverk med over 300 medlemsorganisasjoner og individer fra sivilsamfunnet i 77 land. Nettverket arbeider for, forsker på og gir bistand til flyktninger, asylsøkere og innvandrere som utsettes for internering.¹⁴⁷ IDC har vært en ledende aktør i arbeidet mot internering og for alternativer til internering. I 90 prosent av landene hvor IDC arbeider jobber NGOer med ATI.¹⁴⁸ Utviklingen viser en femdobling siden 2009.

IDC gjennomførte en global undersøkelse om internering i 2008, og har siden fulgt opp med rapportene «*There Are Alternatives*» (2011) og «*Captured Childhood*» (2012). Rapportene foreslår to modeller som skal sikre at internering kun skjer i tråd med de folkerettslige prinsippene om nødvendighet,

141 UNHCR, *Detention of Refugees and Asylum-Seekers*, 13. Oktober 1986, No. 44 (XXXVII), 1986.

142 UNHCR, *Revised Guidelines on Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers*, 1999 og UNHCR, *Detention Guidelines*, 2012.

143 UNHCR, *Alternatives to Detention of Asylum Seekers and Refugees*, april 2006, UNHCR, *Back to Basics: The Right to Liberty and Security of Person and Alternatives to Detention of Refugees, Asylum-Seekers, Stateless Persons and Other Migrants*, april 2011 og UNHCR, *Building empirical research into alternatives to detention: Perception of asylum seekers and refugees in Toronto and Geneva*, 2013.

144 OHCHR-UNHCR, *Global Roundtable on Alternatives to detention*, 11-12 mai 2011.

145 UNHCR, *Beyond Detention: A Global Strategy to support governments to end the detention of asylum seekers and refugees, 2014-2019*, 2014. og UNHCR, *UNHCR calls for end to detention of asylum-seekers and refugees*, 03.07.2014, tilgjengelig fra: <http://www.unhcr.org/53b550239.html>.

146 UNHCR, *Memorandum of Understanding between the International Detention Coalition and the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees*, 13.06.2013.

147 Se IDCs nettside: <http://idcoalition.org/about-idc/what-we-do/>.

148 L. Hoatson, *Evaluating the impact of the International Detention Coalition. Work towards ending and limiting unnecessary immigration detention and developing alternatives*, oktober 2014.

forholdsmessighet og rimelighet: Community Assessment and Placement (CAP) Model¹⁴⁹ og Child-Sensitive Community Assessment and Placement (CCAP) Model¹⁵⁰. Disse modellene er spesielt viktige i land hvor asylsøkere interneres i asylprosessen, før de har fått et endelig vedtak.

IDC lanserte i 2014 en praktisk håndbok for tilsyn med utlendingsinternater i samarbeid med UNHCR og the Association for the Prevention of Torture (APT).¹⁵¹

2.3.2 Europa

Europarådet

Europarådets parlamentarikerkomité stemte 25. oktober 2014 med 46 mot 2 stemmer for å forby utlendingsinternering av barn.¹⁵² De norske representantene Frank J. Jenssen (Høyre), Lise Christoffersen (Arbeiderpartiet) og Tore Hagebakken (Arbeiderpartiet) stemte for å forby internering av barn. Resolusjonen viser at det er politisk konsensus på europeisk nivå for å forby internering av barn. Resolusjonen gjentar Barnekomiteens anbefaling fra 2012 om at internering av barn aldri er til barnets beste, og at det alltid vil være et brudd på barnets rettigheter å bli internert.¹⁵³ Resolusjonen fremhever viktigheten av å unngå internering av barn og viser spesielt til IDCs Child-sensitive Community Assessment and Placement (CCAP) Model. Det gjenstår å se om statene følger opp slike politiske initiativ med bindende juridiske forpliktelser.

Europeiske land

Belgia har sluttet å internere både enslige mindreårige og medfølgende barn etter at Belgia ble felt i den Europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) i 2006 og 2010.¹⁵⁴ Belgiske myndigheter har imidlertid i 2014 innført ny lovgivning som åpner for økt bruk av tvangsmidler overfor barnefamilier. Myndighetene har også gitt politiske signaler om at de ønsker å internere barnefamilier igjen.

I Sverige, har bruken av meldeplikt økt og internering har gått ned blant asylsøkere med endelig avslag.¹⁵⁵ Trenden går i motsatt retningen for utlendinger generelt. Asylsøkere med endelig avslag utgjorde 56 prosent av alle tilfellene hvor en utlending ble ilagt meldeplikt i 2013. Sverige påla et ATI

149 Se IDCs nettside: <http://idcoalition.org/child-sensitive-community-assessment-placement-model/>.

150 Se IDCs nettside: <http://idcoalition.org/cap-visuals/>.

151 UNHCR, IDC og APT, *Monitoring Immigration Detention – A Practical Manual*, juni 2014.

152 Parliamentary Assembly, *Resolution 2020 (2014): The alternatives to immigration detention of children*, Council of Europe, 25.10.2014.

153 Committee on the Rights of the Child, *The Rights of All Children in the Context of International Migration – Report of the 2012 Day of General Discussion*, 2012, s. 18, avsnitt 78.

154 EMD, *Mubilanzila Mayeka and Kaniki Mitunga mot Belgium*, 12.10.2006 og EMD, *Muskhadzhiyeva og andre mot Belgia*, 10.01.2010.

155 Se kapittel 5.1 «Meldeplikt».

ved 287 tilfeller i kategorien «asyl»¹⁵⁶. Til sammenligning påla PU en asylsøker¹⁵⁷ et ATI 80 tilfellene hvor en asylsøker ble pålagt et ATI av PU i 2013.¹⁵⁸

Storbritannia internerer over 30 000 utlendinger i året.¹⁵⁹ Storbritannia har etter flere år med ustrakt internering av barn, innført en egen returprosess for barnefamilier og strengere krav til når barn kan interneres.¹⁶⁰ Britiske myndigheter har måttet betale flere millioner i erstatning etter internering i strid med folkerettslige prinsipper.¹⁶¹ Storbritannia startet i 2014 en parlamentarisk granskning av internering og alternativer til internering.¹⁶² Som en del av granskningen, har flere NGOer på feltet og innsatte blitt hørt.

Vi beskriver situasjonen i de ulike land nærmere under de ulike kapitlene senere i rapporten.

156 Dette tallet omfatter asylsøkere i hurtig prosedyren og de med endelig avslag. EMN, *The use of detention and alternatives to detention in the context of immigration policies in Sweden*, 2014, s. 23-24.

157 Tallet omfatter bare asylsøkere som har sak eller har hatt sak til realitetsbehandling i Norge. Tallet omfatter derfor ikke saker som behandles etter Dublin-forordningen. Det er ikke kjent hvor mange av asylsøkerne som hadde en utreiseplikt blant de PU påla enten meldeplikt eller bestemt oppholdssted. Statistikk-kategorien «Asyl» inkluderer asylsøkere med utreiseplikt, asylsøkere med klage til behandling og de som venter på vedtak. PUs statistikkssystem UTSYS skiller ikke mellom disse underkategoriene. Politidistriktene kan også ilegge ATI, men NOAS har ikke fått statistikk som differensierer mellom de ulike kategorier av utlendinger. Se kapittel 2.2 «Alternativer til internering» og kapittel 5 «Alternativer til internering (ATI)». E-poster fra PU til NOAS av 16.12.2014, 23.01.2015 og 26.01.2015.

158 E-post fra PU til NOAS av 26.01.2015. Politidistriktene kan også ilegge ATI, men NOAS har ikke fått statistikk som differensierer mellom de ulike kategorier av utlendinger. Brev fra Politidirektoratet til NOAS av 10.02.2015. Se kapittel 2.2 «Alternativer til internering» og kapittel 5 «Alternativer til internering (ATI)».

159 The Independent, *Detention: The black hole at the heart of British justice*, 06.01.2015. Tilgjengelig fra: <http://www.independent.co.uk/news/uk/crime/detention-the-black-hole-at-the-heart-of-british-justice-9961576.html>

160 Se vedlegg 1 «Ny returprosess for barnefamilier i Storbritannia».

161 Britiske myndigheter utbetalte 12 millioner pund i erstatningskrav og saksomkostninger i 2009-2010 på grunn av internering i strid med folkerettslige prinsipper, «unlawful detention». Detention Action, *Written evidence to the Parliamentary inquiry into the use of immigration detention in the UK, hosted by the APPG on Refugees and the APPG on Migration*, juli 2014.

162 The All-Party Parliamentary Group (APPG) on Refugees and the APPG on Migration, *The Parliamentary Inquiry into the use of Immigration Detention in the UK*. Se: <http://detentioninquiry.com/>

3 Veien videre etter endelig avslag

3.1 Valgmuligheter etter endelig avslag på asylsøknaden

En asylsøker med endelig avslag er i en vanskelig situasjon og må ta beslutninger av stor betydning for fremtiden. De fleste asylsøkere i Norge kommer fra krigssteder og diktaturer, og har gode grunner til å søke beskyttelse her, selv om ikke alle når opp til terskelen for hva som kreves for å få innvilget beskyttelse. Mange har hatt en lang og strabasjøs reise for å komme hit. Mennesker som søker asyl i Norge håper på å få en oppholdstillatelse her. Det er naturlig at et endelig avslag oppleves svært vanskelig og at veier videre oppleves som et valg mellom flere under. Mange klamrer seg til håpet om at de allikevel skal få en tillatelse, på tross av at avslaget fra Utlendingsnemnda er endelig. I en slik situasjon er handlingslammelse og fornektelse en naturlig reaksjon for mange.

Situasjonen asylsøkeren står i, kan sammenliknes med et veikryss med fire muligheter. Det er viktig å ta med i vurderingen av alternativene under, at konsekvensene for den enkelte i realiteten er større og mer komplekse enn hva en ren opprøpning synliggjør.

Assistert retur eller ordinær retur

Dersom en asylsøker velger å returnere assistert med International Organization for Migration (IOM), PU eller på egenhånd innen utreisefristen, vil vedkommende unngå et utvisningsvedtak og innreiseforbud til Schengen-land. Asylsøkere som returnerer assistert, mottar retur- og reintegreringsstøtte i henhold til det relevante returprogrammet.¹⁶³

Fra 2015 endres begrepsbruken og begrepet «frivillig retur» fjernes fra utlendingsloven og erstattes av «assistert retur». IOM bruker fortsatt «Frivillig assistert retur».¹⁶⁴ Retur med IOM omtales som assistert retur i denne rapporten. Ordinær retur innebærer at returen organiseres på egenhånd.

Bli værende i mottak

Selv om avslaget fra UNE er endelig og det forventes at asylsøkeren skal returnere, velger mange å bli. Dersom en asylsøker velger å forbli i mottak etter endelig avslag, innebærer det en fortsatt uavklart situasjon, risiko for internering og/eller tvangsretur og utvisning. Eventuelle nye momenter i saken kan gi grunnlag for omgjøring av vedtak og oppholdstillatelse. Selv om dette skjer i et mindretall av sakene, kompliserer dette beslutningsprosessen for mange. Assistert eller frivillig retur forblir en videre valgmulighet. En kan fortsette å bo i mottak, men med sterkt reduserte rettigheter. Enslige personer som har fått endelig avslag på asylsøknaden og som bor i mottak, mottar i 2015 1 980 kroner

¹⁶³ Justis- og beredskapsdepartementet, *Regelverk for individuell stønad til reise til og reintegrering i hjemlandet ved assistert frivillig retur- Statsbudsjettet for 2013, kapittel 490, post 72*, 01.11.2013, tilgjengelig fra: <https://www.udiregelverk.no/en/documents/circulars-and-instructions-from-the-ministries/2013/>

¹⁶⁴ Prop. 110 L (2013–2014).

hver måned. Beløpet skal dekke alle deres kostnader.¹⁶⁵ Asylsøkere med endelig avslag har bare rett til helsehjelp som ikke kan vente, noe som blant annet innebærer at mennesker med kroniske plager ikke får behandling før situasjonen er akutt.

Gå under jorden

Dersom en asylsøker velger å gå under jorden og oppholde seg på ukjent adresse i Norge etter endelig avslag, innebærer det en fortsatt uavklart situasjon, risiko for pågripelse fulgt av internering og/eller tvangsretur og utvisning. Som følge av nye opplysninger og endrede forhold, vil enkelte på sikt kunne få et grunnlag for oppholdstillatelse. For mange forblir assistert retur en valgmulighet de aldri benytter. Asylsøkere som ikke bor i mottak får ikke noen form for økonomisk støtte og har like begrenset tilgang på helsehjelp som andre asylsøkere med endelig avslag.

Migrasjon til et tredje land

Dersom en asylsøker etter endelig avslag velger å migrere til et tredjeland, avhenger konsekvensen av hvilket land det gjelder. Dersom asylsøkeren reiser til et land som deltar i Dublin-samarbeidet, vil vedkommende sannsynligvis bli sendt tilbake til Norge iht. Dublin-forordningen.¹⁶⁶ Formålet med Dublin-regelverket er å ansvarliggjøre det europeiske landet hvor asylsøkeren først blir registrert og slik motvirke at asylsøkere blir henvist mellom stater uten å få søknaden om beskyttelse behandlet.¹⁶⁷ I tillegg ønsker man å forhindre at en person søker beskyttelse i flere stater. Som regler vil en asylsøker bli returnert til det første landet han ble registrert i eller søkte asyl i. Asylsøkeren kan dra til land utenfor Dublin-samarbeidet, inkludert andre verdensdeler enn Europa og nærområdene til hjemlandet sitt. Assistert eller frivillig retur forblir en valgmulighet, avhengig av tilbudet i landet hvor vedkommende befinner seg.

3.2 Beslutningsprosessen om en eventuell retur til hjemlandet

Forskning har vist at beslutningsprosessen om retur til hjemlandet er en kompleks prosess med mange faktorer, og at den endrer seg over tid.¹⁶⁸

Øien og Bendixen viser til at både personlige og strukturelle forhold påvirker beslutningsprosessen. Ønsket om det riktige valget for den enkeltes familie er viktig.¹⁶⁹ Fordi beslutningsprosessen er individuelt betinget, vil avveininger mellom ulike faktorer i enkeltsaker dermed gi ulike utslag.¹⁷⁰ Det er «av betydning å anerkjenne ulikheter i situasjonen for personer som tar dette valget, både i form av forskjeller mellom nasjonaliteter og ikke minst de store variasjonene som finnes i livssituasjon

165 RS 2008-035V1, *Rutiner og satser for økonomiske ytelser til beboere i statlig mottak*, regulerte satser 2015, tilgjengelig fra: https://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-rundskriv/rs-2008-035/rs-2008-035v1/#_Toc407714726

166 Europaparlaments- og rådsforordning (EU) nr. 604/2013 av 26. juni 2013 om fastsettelse av kriterier og mekanismer for å avgjøre hvilken medlemsstat som er ansvarlig for behandlingen av en søknad om internasjonal beskyttelse som fremlegges i en medlemsstat av en tredjelandsborger eller en statsløs person.

167 Prop. 26 L (2013–2014) s. 7.

168 M. Kox, *Leaving Detention? A study on the influence of immigration detention on migrants' decision-making processes regarding return*, IOM, 2011, s. 10, Elin Berstad Moen, *Zimbabwean migrants considering return*, UCL Migration Research Unit Working Papers No. 2012/, 2012 og C. Øien og S. Bendixen, *Det riktige valget? Motivasjon og beslutningsprosess når avviste asylsøkere velger frivillig retur*, Fafo-rapport nr. 37, 2012, s. 47.

169 C. Øien og S. Bendixen, *Det riktige valget?*, Fafo-rapport nr. 37, 2012, s. 47 og 90. Se også M. Kox, *Leaving Detention?*, IOM, 2011, s. 24.

170 C. Øien og S. Bendixen, *Det riktige valget?*, Fafo-rapport nr. 37, 2012, s. 47.

og bakgrunn for returnmigranter fra samme land». ¹⁷¹ Mens noen anser retur som et varig valg, ser andre på retur som en midlertidig løsning. ¹⁷² Noen respondenter forklarte at å velge assistert retur gjør at man unngår tvangsretur og innreiseforbud. ¹⁷³ En visshet om at man kan flytte på seg igjen etter retur, gjør valget lettere. ¹⁷⁴ I hvilken grad slike assisterte returer til hjemlandet er bærekraftige returer, er dermed usikkert. ¹⁷⁵

Ifølge Øien og Bendixen er tid av betydning i beslutningsprosessen. Asylsøkeres opplevelse av tilhørighet til - og situasjonen i hjemlandet og ankomstlandet endrer seg over tid. ¹⁷⁶ En retur til hjemlandet kan videre oppleves som «å starte på nytt», noe som «kan oppleves som en stor belastning og [...] en grunn til å ikke ville velge retur». ¹⁷⁷ Mottaksansatte mente at «dess lengre (avviste) asylsøkere er i Norge, dess vanskeligere er det å returnere». ¹⁷⁸ Tid gjør seg spesielt gjeldende som faktor i beslutningsprosessen for lengeværende og barnefamilier. ¹⁷⁹

Norsk og internasjonal forskning har funnet at økonomiske insentiver som gis ved assistert retur, ikke motiverer som ønsket. Internasjonal forskning viser at landspesifikke forhold og utviklingen av sikkerhetssituasjonen påvirker beslutningsprosessen i større grad enn økonomiske insentiver. ¹⁸⁰ Økonomiske insentiver er ikke en avgjørende faktor, men medvirkende. ¹⁸¹ Økonomiske insentiver blir først og fremst viktige etter at en asylsøker har bestemt seg for å returnere assistert. ¹⁸² Asylsøkere som flyktet på grunn av generell og personlig sikkerhetssituasjon motiveres ikke av økonomiske insentiver alene. ¹⁸³

Forskere i andre land har påpekt at det ikke finnes noen perfekt «rasjonell» beslutningstaker, og derfor

171 Ibid. s. 48.

172 Ibid. s. 47.

173 Dersom man reiser innen utreiseferien.

174 C. Øien og S. Bendixen, *Det riktige valget?*, Fafo-rapport nr. 37, 2012, s. 65.

175 Ibid. s. 66.

176 Ibid. s. 48-50.

177 Ibid. s. 49.

178 Ibid. s. 49. Se også A. Winsvold og A.I. Engebriktzen, *For barnas skyld: En undersøkelse av returforberedende arbeid med barnefamilier på asylmottak – med forslag til nye modeller og arbeidsformer*, NOVA Rapport 17/2010, Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring, 2010.

179 C. Øien og S. Bendixen, *Det riktige valget?*, Fafo-rapport nr. 37, 2012, s. 49 og 50.

180 M. Kox, *Leaving Detention?*, IOM, 2011, Y. Ahmed, *The prospects of Assisted Voluntary Return Among the Sudanese Population in Greater Cairo*, The American University in Cairo og IOM Cairo, 2009, UNHCR, *Handbook on Repatriation and Reintegration Activities*, 2004 og R. Black m.fl., *Understanding voluntary return*, Sussex Centre for Migration Research: Home Office Online Report 50/04, Home Office, 2004.

181 A. Strand m.fl., *Between two societies: Review of the Information, Return and Reintegration of Iraq (IRRINI) programme*, CMI rapport 2011: 4, 2011, s. 30, C. Øien og S. Bendixen, *Det riktige valget?*, Fafo-rapport nr. 37, 2012, s. 59-60, EMN, *Programmes and strategies in the EU Member States fostering assisted return to and reintegration in third countries*, 2011, s. 83 i Oslo Economics, *Evaluering av ordninger for frivillig retur. Utarbeidet for Justis- og beredskapsdepartementet*, 2013, s. 89 og R. Black m.fl., *Pay-to-go Schemes and other Noncoercive Return Programs: Is Scale Possible?*, Migration Policy Institute, 2011.

182 C. Øien og S. Bendixen, *Det riktige valget?*, Fafo-rapport nr. 37, 2012, s. 60-61, A. Strand m.fl., *Between two societies: Review of the Information, Return and Reintegration of Iraq (IRRINI) programme*, CMI rapport 2011: 4, 2011, s. 38.

183 C. Øien og S. Bendixen, *Det riktige valget?*, Fafo-rapport nr. 37, 2012, s. 60 og A. Strand m.fl., *Between two societies: Review of the Information, Return and Reintegration of Iraq (IRRINI) programme*, CMI rapport 2011: 4, 2011.

kommer ulike mennesker frem til ulike konklusjoner, selv på grunnlag av lignende 'bevisgrunnlag'.¹⁸⁴ Det er derfor vanskelig å forutse om en migrant vil returnere (frivillig) til hjemlandet.¹⁸⁵

3.3 Internering og tvangsreturs påvirkning på beslutningsprosessen

3.3.1 Å gå under jorden eller å bli på mottaket

Internering

Det foreligger ikke noen systematisk forskning om hvordan risikoen for internering påvirker asylsøkeres avveining mellom å gå under jorden eller å bli værende i mottaket. Tall fra Belgia tyder på at en klar risiko for å bli internert medførte at ca. 90 prosent av asylsøkere gikk under jorden etter at de fikk endelig avslag.¹⁸⁶

Tvangsretur

Ifølge Øien flytter asylsøkere ut av mottakene av flere grunner:¹⁸⁷ Unngå tvangsretur, mulighet til å skaffe seg arbeid, for å slippe passivitet i mottaket og frihet til å velge hvem de vil leve med. Øien kunne ikke si om det var mer sannsynlig at asylsøkere som er enkle å tvangsreturnere forsvant fra mottak i større grad enn asylsøkere som det er «vanskeligere» å tvangsreturnere.¹⁸⁸ Faktorer som uavklart identitet spilte også inn.¹⁸⁹ Uavklart identitet var ofte en vesentlig del av begrunnelsen for avslag i disse sakene.¹⁹⁰ Asylsøkerne som valgte å flytte ut av mottaket hadde forstått asylprosessen i varierende grad.¹⁹¹ De som ikke så noen annen løsning enn fortsatt å bo i mottak, måtte hver dag forholde seg til frykt for plutselig tvangsretur.¹⁹² For dem som ikke orket å leve i en slik spenning, var det å flytte ut av mottaket en strategi for å få mer kontroll over egen situasjon.¹⁹³ Det var få asylsøkere som flyttet tilbake til mottaket, til tross for store utfordringer utenfor mottaket.¹⁹⁴

Ifølge Øien var de som valgte å bli på mottaket motivert av blant annet tilgangen til et minimum av velferd.¹⁹⁵ Noen ønsket å sende signal om at de forholdt seg til gjeldende regler, og ville være på god fot med myndighetene og «systemet». De håpet at de med tid ville oppnå lovlig opphold og vurderte at et liv utenfor mottak innebar økte kostnader. Det var mer sannsynlig at asylsøkere med omsorgsansvar for egne barn eller andre slektninger ble boende i mottaket på grunn levestandarden som blir sikret i mottaket.

184 R. Black m.fl., *Understanding voluntary return*, Sussex Centre for Migration Research: Home Office Online Report 50/04, Home Office, 2004 i M. Kox, *Leaving Detention?*, IOM, 2011, s. 18, A. Strand m.fl., *Between two societies: Review of the Information, Return and Reintegration of Iraq (IRRINI) programme*, CMI rapport 2011: 4, 2011

185 M. Kox, *Leaving Detention?*, IOM, 2011, s. 18.

186 Tallene ble tydeliggjort gjennom differensiering av mottakssystemet. Se kapittel 4.3 «Informasjon og veiledning om assistert retur».

187 C. Øien, *A sense of control: Why rejected asylum seekers move out of reception centres*, Fafo, 2012.

188 Ibid. s. 25.

189 Ibid. s. 27.

190 Ibid.

191 Ibid. s.6.

192 Ibid. s. 7.

193 Ibid.

194 Ibid.

195 Ibid.

3.3.2 Assistert retur med IOM til hjemlandet

Øien og Bendixen har påpekt at mange motiveres til valg av assistert retur fordi «det også er koblet til et ønske om å oppnå kontroll over sin egen situasjon og sin egen framtid».¹⁹⁶ I motsetning til tvangsretur som kan inntreffe plutselig, kan den assisterte returen planlegges og økonomisk støtte blir gitt. Assistert retur er en måte å unngå en eventuell tvangsretur.¹⁹⁷

Internering

Flere nederlandske studier har funnet at trusler om pågripelse, internering og mulig tvangsretur fører til at asylsøkere i større grad vurderer assistert retur eller retur på egenhånd til hjemlandet.¹⁹⁸ Dette betyr ikke at de faktisk returnerer.

Ifølge Kox hindrer langvarig og gjentatt internering retur. 40 prosent returnerte etter internering i opptil tre måneder, mens kun 19 prosent returnerte etter internering i mer enn tre måneder.¹⁹⁹ Utlendinger som hadde søkt asyl eller som hadde forlatt hjemlandet av sikkerhetsmessige årsaker, var overrepresentert i gruppen hvor viljen til å returnere ikke ble påvirket av internering.²⁰⁰

Tvangsretur

Asylsøkere har kun to reelle valg etter endelig avslag, ifølge norske myndigheter: Assistert retur/retur på egenhånd eller tvangsretur. Norske myndigheter anser tvangsretur og assistert retur som gjensidig avhengig av hverandre.²⁰¹ Hypotesen er at asylsøkere med avslag unnlater å søke om assistert retur, dersom de ikke tror at det finnes en reell sjanse for at politiet tvangsreturnerer dem.²⁰² Øien og Bendixen har påpekt at:

Den overordnede returpolitikken bygger på prinsippet om at pisk og gulrot er nødvendig for å få avviste asylsøkere til å returnere til opprinnelseslandet frivillig og at sterk maktutøvelse også er et virkemiddel som brukes for å oppnå denne spesifikke effekten.²⁰³

Mottaksansatte har påpekt at perioder med mange tvangsreturer fra mottak medførte en økning i antall søknader om assistert retur.²⁰⁴ Øien og Bendixen fant imidlertid at tvangsreturer har ført til søknader om assistert retur for å unngå tvangsretur, men at søknaden ofte trekkes tilbake senere.²⁰⁵ Særlig gjaldt dette afghanere.²⁰⁶ Dette kan være fordi de aldri ønsket å returnere, eller fordi situa-

196 C. Øien og S. Bendixen, *Det riktige valget?*, Fafo-rapport nr. 37, 2012, s. 55.

197 Ibid. s. 61.

198 Se alle kildene her: M. Kox, *Leaving detention*, IOM, 2011, s. 25. Kox' egen forskning kommer til samme konklusjon, se s. 91.

199 Ibid. s. 36.

200 Ibid. s. 75

201 Tildelingsbrev UDI fra Kommunal- og regionaldepartementet 18.11.2001 i J-P Brekke, *Frivillig retur fra Norge. En historisk gjennomgang*, Institutt for samfunnsforskning, 2010, s. 24.

202 Ibid. s. 24 og C. Øien og S. Bendixen, *Det riktige valget?*, Fafo-rapport nr. 37, 2012, s. 88.

203 C. Øien og S. Bendixen, *Det riktige valget?*, Fafo-rapport nr. 37, 2012, s. 88.

204 Ibid. s. 61.

205 Ibid.

206 A. Strand m.fl., *Return in dignity, return to what? Review of voluntary programme to Afghanistan*, CMI rapport 2008: 6, 2008.

sjonen i hjemlandet forverret seg.²⁰⁷ Barnefamilier som søkte om frivillig retur for å unngå tvangsretur, gjorde dette særlig av hensyn til barna.²⁰⁸ Men tvangsretur av andre på mottaket motiverer noen til valg assistert retur, stiller andre spørsmål ved hvor «frivillig» ordningen med assistert retur er.²⁰⁹

207 C. Øien og S. Bendixen, *Det riktige valget?*, Fafo-rapport nr. 37, 2012, s. 82.

208 Ibid. s.70.

209 Ibid. s. 82.

4 Styrket rettssikkerhet og forebyggende tiltak

De fleste asylsøkere som interneres i Norge, interneres i forbindelse med en tvangsretur etter endelig avslag.²¹⁰ Assistert retur er derfor det mest reelle alternativet til internering. Rettssikkerhet og forebyggende tiltak som realitetsorientering, informasjon og veiledning om returmulighetene, samt kvalifiseringstiltak, kan fremme asylsøkeres *vilje* og *evne* til å returnere.²¹¹

Asylsøkeres *vilje* til å returnere avhenger av deres subjektive opplevelse av asylprosessen som rettfærdig og rettssikker. Det er vesentlig at de har blitt hørt og har fått tilstrekkelig bistand i klageomgangen. *Vilje* til å returnere avhenger også av om de har forstått hvorfor de har fått avslag på asylsøknaden og har akseptert at det ikke er realistisk å få endret vedtaket i saken. *Viljen* til å returnere kan påvirkes, dersom de får tilstrekkelig oppfølging av kompetente returarbeidere som de har tillit til.

Asylsøkeres *evne* til å returnere kan økes gjennom utdanning og kvalifiseringstiltak.²¹² Gode tiltak mobiliserer asylsøkeres egne ressurser og bidra til å se økonomiske og sosiale muligheter i hjemlandet ved en retur.

Norske myndigheter satser i dag mye på tvangsretur. Assistert retur utgjorde 60 prosent av returene i 2013, men falt til 47 prosent i 2014.²¹³

Behovet for tiltak er spesielt stort for asylsøkere utenfor mottakssystemet. 40 prosent av utreisepliktige asylsøkere og asylsøkere med klage til behandling bodde utenfor mottakssystemet per november 2014.²¹⁴ Flesteparten av disse er registrert som forsvunnet de siste to årene.²¹⁵

4.1 Styrket rettssikkerhet

Rettssikkerhet er en «[...] samlebetegnelse for en rekke [objektive] krav som stilles til forvaltningen og rettsvesenet for at saker skal behandles på en betryggende måte og gi et mest mulig rettfærdig

210 87 prosent av internerte asylsøkere ble tvangsutsendt fra utlendingsinternatet i 2013 og 2014. Se kapittel 2.1 «Internering».

211 C. Øien og S. Bendixen, Det riktige valget?, Fafo-rapport 2012:37, 2012, s. 41-42.

212 Ibid. s. 42.

213 2014: 1 622 assisterte returer og 1 804 tvangsreturer av asylsøkere med utreiseplikt. 2013: 1 889 assisterte returer og 1 275 tvangsreturer av asylsøkere med utreiseplikt. Tallene er hentet fra: Justis- og beredskapsdepartementet, *Prop. 1 S (2014-2015)*, oktober 2014, s. 153, IOM og PU, *Statistikk desember 2014*, 2014. PUs statistikk om uttransport er tilgjengelig fra: https://www.politi.no/politiets_utlendingsenhet/statistikk/manedsstatistikk/

214 3 154/7 977 utreisepliktige asylsøkere og asylsøkere med klage til behandling bodde utenfor mottakssystemet per november 2014. E-post fra UDI til NOAS av 25.11.2014.

215 1 971 utreisepliktige asylsøkere og 203 asylsøkere med klage til behandling ble registrert som forsvunnet i perioden november 2012 til november 2014. Antall personer som per 01.11.2014 registrert som forsvunnet de siste 24 månedene og som fortsatt er forsvunnet per 01.11.2014 og som har status som utreisepliktig/klage til behandling per 01.11.2014. Det er særlig afghanere, somaliere, irakere, iranere og nigerianere som befinner seg utenfor mottakssystemet. E-poster fra UDI til NOAS av 25.11.2014 og 16.09.2014.

resultat».²¹⁶ Prosessuell rettsikkerhet stiller krav til hvordan en sak skal behandles, mens materiell rettsikkerhet stiller krav til innholdet i avgjørelsene.

For denne rapportens siktemål, er det hensiktsmessig med en ytterligere oppdeling. På den ene siden har man de objektive forholdene som beskrevet over. Den *objektive rettsikkerheten* omfatter de faktiske rettsikkerhetsgarantier. På den andre siden har man den enkelte asylsøkers *subjektive* oppfatning av prosessen og disse garantiene.

En slik subjektivt opplevd rettsikkerhet dannes gjennom hele asylprosessen. Den bygges på informasjon fra myndigheter, advokater, og sivilsamfunnet. En subjektivt opplevd rettsikkerhet fordrer at asylsøkerne opplever å bli hørt gjennom hele prosessen, helst at de har fått presentert sin sak personlig for UNE. Det forutsetter høy kvalitet på advokatbistanden som gis, og at advokatene setter av tid til å formidle UNE-avslaget. Det garanterer naturligvis ikke at alle vil reise frivillig etter avslag. Men hvis asylsøkere forstår prosessen de har vært gjennom, kriteriene de har blitt vurdert etter, konsekvensene av avslaget og hvilke alternativer de har, øker sjansen for at flere vil ta aktive valg og innse at det ikke er en god løsning å skulle leve som papirløs i Norge.

Som UDI-direktør Frode Forfang har påpekt, er manglende subjektiv opplevelse av rettsikkerhet et hovedproblem i asylopolitikken:

[...] at mange asylsøkere ikke innser at prosessen er over når de får et endelig avslag, det vil si når både UDI og Utlendingsnemnda har avslått asylsøknaden. Tvert imot er det flere som har den forestillingen at det er da kampen om å få bli starter for alvor. Det til tross for at erfaring og statistikk viser tydelig at sjansen for å få omgjort beslutningen er liten.²¹⁷

Tiltak som bidrar til en økt subjektiv opplevelse av rettsikker behandling, må styrkes. Slike tiltak innen asylsaker inkluderer forutsigbar og kortere saksbehandlingstid, større grad av kontradiksjon gjennom personlig fremmøte i nemndmøter hos UNE og kvalitetssikring av rettshjelpen som gis. Asylsøkere må få tilstrekkelig og kvalitetssikret informasjon om asylprosessen. De må få bistand til å forstå hvorfor de har fått avslag på asylsøknaden. Behovet for oppfølging øker etter avslag, fordi de vanskelige beslutningene og dilemmaene asylsøkere står overfor forsterkes med tiden. Asylsøkeres behov for oppfølging etter avslag er ikke tilstrekkelig ivaretatt av norske myndigheter i dag.

4.1.1 Identifisering av sårbare asylsøkere

Asylsøkere er en svært heterogen gruppe og har ulike forutsetninger for å kunne motta informasjon og forstå konsekvensene relatert til sin egen situasjon og asylsak. Spesielt *sårbare individer*²¹⁸ kan ha behov for tilpasset og tilrettelagt informasjon. Videre kan det være behov for særlig tilrettelegging av asylintervju, mottaksplassering og eventuelt medisinsk oppfølging og dokumentasjon i forbindelse med asylsaken, for å sikre en god opplysning av saken i første instans.

216 Jon Gisle, *Jusleksikon*, 1999 (1. utgave).

217 Frode Forfang, *Hvordan få asylsøkere med avslag til å reise?*, UDI, 02.04.2014. Tilgjengelig fra: <http://www.udi.no/globalassets/global/presse/kronikker/blogg-om-retur-frode-forfang-02042014.pdf>

218 «Sårbarhet» kan i denne sammenhengen dreie seg om både sosiale og psykologiske/helsemessige forutsetninger hos grupper og individer, som gjør at de kan ha behov for tilrettelagt informasjon og eksempelvis: Sårbare grupper/individer i asylprosessen inkluderer bl.a. enslige mindreårige asylsøkere, analfabeter, torturofre, traumatiserte personer, ofre for menneskehandel, psykisk syke personer og personer med funksjonshemming.

I dag foretas det ingen systematisk kartlegging av sårbarhet på noe tidspunkt i prosessen. I den grad helseproblemer eller andre former for sårbarhet avdekkes, finnes det heller ingen klart definert kanal for formidling av informasjonen til de som vurderer asylsaken. I ankomstfasen kan NOAS, etter samtykke fra den det gjelder, formidle informasjon om sårbarhet av betydning for eventuell tilrettelegging av asylintervju eller mottaksplassering. Utover dette, kan det være vilkårlig i hvilken grad sårbarhet avdekkes, og hvorvidt informasjonen formidles til opplysning av asylsaken.

Informasjon om sårbarhet kan ha betydning for vurdering av asylsaken direkte, dersom det dreier seg om forhold knyttet til anførlene i saken. Det kan gjelde torturskader, krigsskader og andre fysiske eller psykiske lidelser personer har blitt påført i hjemlandet. Det kan også ha indirekte innflytelse på asylvurderingen, hvis det dreier seg om forhold som påvirker evnen til å forklare seg, som enkelte psykiske lidelser, funksjonshemming eller traumer, og derfor være avgjørende for troverdighetsvurderingen.

Opplysninger om sårbarhet og helseopplysninger som sjelden i seg selv gir grunnlag for oppholdstillatelse, vil uansett kunne ha stor betydning for den subjektive opplevelsen av rettsikkerhet. NOAS erfarer at helseproblemer kan utgjøre et betydelig hinder for retur etter avslag. Særlig dersom personen oppfatter at opplysningene ikke har blitt vurdert i saken, og selv tror (om enn feilaktig) at saken kunne ha fått et annet utfall dersom de hadde blitt avdekket tidligere.

Det bør innføres en utvidet helseundersøkelse der det tas sikte på systematisk kartlegging av sårbarhet og alvorlige helseproblemer. Det må etableres rutiner for registrering og formidling av informasjon om sårbarhet mellom de ulike instansene. Det må være en forutsetning at den det gjelder samtykker til at informasjon registreres og formidles. Informert samtykke forutsetter også at den enkelte får og forstår informasjon om hvordan opplysningene kan bli brukt i saken. Det må også legges til rette for at forhold som avdekkes senere i prosessen, kan formidles til rett instans.

4.1.2 Klagebehandling av asylsøknader

NOAS erfarer at asylsøkere som ikke opplever å ha blitt hørt i prosessen, føler seg urettferdig behandlet. For dem er det vanskeligere å akseptere avslag. Dette bidrar til at assistert retur ikke fremstår som aktuelt, før nye forsøk på å omgjøre vedtaket er gjort. Dette bekreftes av forskning. Valenta har påpekt at opplevelsen av urettferdig behandling er en faktor som ofte bidrar til at asylsøkere ikke aksepterer et avslag.²¹⁹ Engebriksen og Winsvold hevder at retursystemets troverdighet avhenger av en rettferdig behandling i asylprosessen.²²⁰

Økt bruk av personlig fremmøte i nemndmøter og en reell topartsprosess i klageomgangen kan gi asylsøkere en opplevelse av å bli hørt, i større grad enn dagens system. Noe som igjen kan gi større aksept for avslag og virke positivt på beslutningsprosessen om framtiden, inkludert vurdering av assistert retur.

4.1.2.1 Personlig fremmøte i nemndmøter

UNE har tre ulike måter å behandle saker på, i nemndmøte med eller uten personlig fremmøte, av nemndleder alene eller av sekretariatet. Asylsøkeres rettssikkerhet kan bedre ivaretas dersom de får

219 M. Valenta, *Avviste asylsøkere, kamp mot uttransportering og livet utenfor mottakssystemet*, i M. Valenta og B. Berg (red.), *Asylsøker i velferdsstatens venterom*, 2012, s. 65.

220 A. Winsvold og A.I. Engebriksen, *For barnas skyld*, NOVA Rapport 17/2010, Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring, 2010, s. 116.

muligheten til å stille personlig i nemndmøte. Personlig fremmøte kan styrke opplevelsen av å ha fått frem alle sider ved egen sak og blitt hørt av beslutningstakeren. UNE behandlet i 2013 kun 4,5 prosent av asylsakene i nemnd med personlig fremmøte, en nedgang fra 6,5 prosent i 2012.²²¹

Det kan være problematisk at troverdighetsvurderinger rutinemessig foretas av beslutningstagere som aldri har møtt personene hvis saker de vurderer. Ved hyppigere bruk av personlig fremmøte, vil både den objektive og den subjektive rettssikkerheten kunne styrkes.

4.1.2.2 Topartsprosess

Innføring av topartsprosess innebærer at Utlendingsdirektoratet (UDI) og asylsøkeren med advokat møter hverandre som likeverdige parter i klageomgangen, og at klageorganet UNE fatter et vedtak basert på informasjonen som legges fram av begge partene. I dag skal Utlendingsnemnda (UNE) både utrede og avgjøre saker, og blir dermed både part og dommer i samme sak.

En innføring av topartsprosess i behandlingen av klagesaker, kan sikre bedre innsyn for asylsøkerne og et bedre beslutningsgrunnlag for klageorganet. Topartsprosess vil kunne styrke rettssikkerheten ved at UDI i større grad må redegjøre for begrunnelsene for sitt avslag og hvilken landinformasjon som er anvendt. Asylsøkerne kan dermed svare mer direkte på UDIs vurderinger. UNE får derfor et bedre grunnlag for å fatte en riktig avgjørelse.

Også her skiller Norge seg fra situasjonen i våre naboland, ettersom man både i Sverige og Danmark har klageorgan med topartsprosess.

4.1.2.3 Advokatbistand

Alle asylsøkere får tilbud om gratis rettshjelp i klageomgangen, dersom de vil påklage UDIs vedtak til UNE. Advokater har ansvaret for å formidle vedtak fra UDI og UNE og utarbeidelse av klageskriv. NOAS har erfart at asylsøkeres behov for å forstå vedtakene ikke tilfredsstilles gjennom advokatbistanden eller gjennom tiltak i mottakene.²²²

Oxford Research evaluerte i 2012 UDIs advokatordning, som skal sikre at alle asylsøkere får rettshjelp ved avslag på søknad om asyl.²²³ Evalueringen pekte spesielt på utfordringer knyttet til «[...] hvordan asylsøkerne i praksis blir gjort kjent med vedtakene og forutsetningene asylsøkerne har for å forstå vedtaket».²²⁴ Blant hovedfunnene var at kompetansekravene til advokatene bør styrkes. Det kan gjøres gjennom opptakskrav, spesialisering og obligatorisk etterutdanning. Selv om mange advokater gjør en god jobb, finnes det kvalitetsutfordringer. Tilfellene av arbeid av for dårlig kvalitet er så hyppige at de blir lagt merke til. Rapporten peker på at advokatene bør oppnevnes på åremål og at kvalitetskontroll- og sanksjonssystemet ikke har fungert tilfredsstillende. Stykkprisbetaling er i flere tilfeller for lav og gir ikke anledning til å gi tilstrekkelig bistand ut fra sakenes kompleksitet. Rapporten viser også til at en svensk studie av kvaliteten på advokatbistanden. Det bør gjøres en egen utredning i Norge av kvaliteten på den juridiske bistanden og hvilket arbeid som faktisk gjøres av advokater i asylsaker.

221 UNE, *Årsrapport 2013*, 2013, s. 12.

222 NOAS, *Årsrapport fra NOAS' besøksprogram 2013*, 21.03.2014, s. 5.

223 Oxford Research, *Evaluering av advokatordningen for asylsøkere*, 2012.

224 Ibid. s. 78.

En UDI-evaluering fant i 2014 at 6 av 10 mottaksansatte mener advokatene ikke gjør en tilfredsstillende jobb med å underrette asylsøkere om avslag.²²⁵ Mottaksansatte mente at hovedgrunnen til dette virker å være «[...] at tiden advokatene bruker på sakene er for knapp, noe som fører til ad hoc løsninger for formidling».²²⁶

Mottaksansatte synes det er vanskelig å bistå asylsøkere med å forstå vedtakene.²²⁷ De har selv problemer med å forstå innholdet i vedtakene. Språket er vanskelig å forstå for tolker. Mottaksansatte mener UDIs klarspråksatsning siden 2009 ikke har medført ønskede resultater. Evalueringen fant en «[...] en klar negativ utvikling fra 2009 med tanke på hvordan de mottaksansatte vurderer UDIs språklige kommunikasjon».²²⁸

Dersom asylsøkere bedre skal forstå sin sak og akseptere et avslag, må advokatordningen styrkes og evalueringens anbefalinger må følges opp. Den ytterste konsekvensen av for dårlig advokatbistand er at liv kan gå tapt. Asylsøkere som opplever at de ikke gis reell juridisk bistand, vil vanskelig akseptere et avslag på asylsøknaden.

4.1.3 Internering

4.1.3.1 Informasjonsgrunnlaget i individuelle vurderinger

Frihetsberøvelse etter utlendingsloven kan kun gjøres dersom en individuell vurdering finner at inngrepet er nødvendig, forholdsmessig og rimelig.²²⁹ Denne vurderingen baseres på opplysninger om den enkelte person. Kvaliteten på informasjon og korrekt anvendelse av prinsippene er avgjørende for at inngrepet er i tråd med rettslige forpliktelser.

Flere EU-land har personlige intervjuer med utlendingene, for å fremskaffe best mulig informasjonsgrunnlag før beslutning fattes om internering.²³⁰

Norske myndigheter foretar ikke slike intervjuer.²³¹ Det er grunn til å tvile på norske myndigheters informasjonsgrunnlag om personers sårbarhet så lenge vi mangler en identifiseringsmekanisme for å avdekke sårbare asylsøkere.²³² Sårbarhet er et eget element i forholdsmessighetsvurderingen som gjøres før asylsøkere kan interneres.²³³

225 UDI, *En evaluering av brukerrettede kommunikasjonsiltak*, 2014, s. 13.

226 Ibid.

227 Ibid. s. 11-17.

228 Ibid.

229 For mer informasjon om disse folkerettslige prinsippene, se kapittel 2.1 «Internering».

230 Tsjekkia, Tyskland, Estland, Spania, Irland, Ungarn, Finland, Litauen, Nederland, Portugal, Slovakia og Storbritannia. EMN, *Synthesis Report- The use of detention and alternatives to detention in the context of immigration policies*, 2014, s. 26. Tsjekkia, Tyskland, Estland, Spania, Irland, Ungarn, Finland, Litauen, Nederland, Portugal, Slovakia og Storbritannia.

231 EMN, *The use of detention and alternatives to immigration detention – The case of Norway*, 2014, s. 5.

232 Odysseus Network, *Alternatives to immigration detention and asylum detention in the EU: Time for implementation*, 2014, s. 75-78. «Sårbarhet» kan i denne sammenhengen dreie seg om både sosiale og psykologiske/helsemessige forutsetninger hos grupper og individer, som gjør at de kan ha behov for tilrettelagt informasjon og eksempelvis: Sårbare grupper/individer inkluderer bl.a. medfølgende barn, enslige mindreårige asylsøkere, gravide, torturofre, traumatiserte personer, helseproblemer, ofre for menneskehandel, psykisk syke personer og personer med funksjonshemming.

233 Se kapittel 4.1.3.2 «Anvendelsen av prinsippene om nødvendighet, forholdsmessighet og rimelighet».

Finske myndigheter oppretter en etterforsknings sak for å fastslå om kravene til internering er oppfylt.²³⁴ Utlendingen blir intervjuet av politiet flere ganger. Politiet vurderer om utlendingen er villig til å samarbeide, om det foreligger unndragelsesfare og om utlendingen selv er villig til å returnere. Utlendingen får muligheten til å kommentere informasjonsgrunnlaget før politiet tar en beslutning.

Belgia foretar ingen intervjuer før en beslutning om internering tas.²³⁵ De har erkjent at de ikke alltid har all relevant informasjon (mangelfull eller feil informasjon) som trengs for å ta en korrekt avgjørelse om å internere. Belgiske UDI²³⁶ får i noen tilfeller først klarlagt informasjon av betydning, når utlendingen ankommer utlendingsinternatet. Aktører fra sivilsamfunnet²³⁷ mener det ikke foretas en grundig og individuell vurdering i dag. Belgiske UDI og sivilsamfunnet er enige om at dagens individuelle vurdering bør forbedres, særlig gjelder dette identifisering av sårbarhet. Men de er uenige om i hvilken grad dagens system bør forbedres og hvordan. Aktører fra sivilsamfunnet ønsker at alle utlendinger skal intervjues først. Belgiske UDI mener dette ikke er mulig av praktiske og økonomiske årsaker. De mener løsningen er bedre opplæring. Dette kan sikre identifisering av relevant informasjon og vurderinger i tråd med folkerettslige prinsipper. Federal Migration Centre²³⁸ mener personlige intervjuer bør gjennomføres på anmodning fra utlendingen, dersom det ikke er mulig å intervjuer alle.

4.1.3.2 Anvendelsen av prinsippene om nødvendighet, forholdsmessighet og rimelighet

Norge

Sårbare personer

Sårbarhet er et av de individuelle momentene som skal vektlegges i myndigheters vurdering av om internering er nødvendig, forholdsmessig og rimelig.²³⁹ Etter en vurdering av om det finnes grunnlag for internering og om mindre inngripende alternativer kan være tilstrekkelig, skal man vurdere bruk av tvangsmidler ut fra personens sårbarhet.²⁴⁰ Internering av sårbare kan utgjøre umenneskelig og nedverdiggende behandling, jf. EMK artikkel 3.²⁴¹

Siden Norge mangler en mekanisme for å identifisere sårbare asylsøkere, er det grunn til å stille spørsmål ved om Norge internerer personer, som på grunn av sårbarhet, ikke bør interneres.

234 EMN, *The use of detention and alternatives to detention in the context of immigration policies in Finland*, 2014, s. 4.

235 EMN *The use of detention and alternatives to detention in the context of immigration policies in Belgium*, 2014, s. 22-23.

236 L'Office des étrangers – Immigration Office. For mer informasjon: <https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/FR/Apropos/Pages/Competences.aspx>

237 EMN-rapporten utdyper ikke hvilke eller hvor mange aktører fra sivilsamfunnet som mener dette.

238 The Federal Migration centre omtales som: «An independent public service with competences relating to the analysis of migration flows, the respect of the fundamental rights of foreigners and the fight against human trafficking, also grants information and legal advice to migrants who seek assistance. In this context, the Federal Migration Centre is frequently in contact with (administrative) detainees and their lawyers in order to inform them on the legal proceedings». EMN, *The use of detention and alternatives to detention in the context of immigration policies in Belgium*, 2014, s. 23.

239 Odysseus Network, *Alternatives to immigration detention and asylum detention in the EU: Time for implementation*, 2014, s. 75-78. «Sårbarhet» kan i denne sammenhengen dreie seg om både sosiale og psykologiske/helsemessige forutsetninger hos grupper og individer, som gjør at de kan ha behov for tilrettelagt informasjon og eksempelvis: Sårbare grupper/individer inkluderer bl.a. medfølgende barn, enslige mindreårige asylsøkere, gravide, torturofre, traumatiserte personer, helseproblemer, ofre for menneskehandel, psykisk syke personer og personer med funksjonshemming.

240 Sergo Mananashvili (Research associate, Migration Policy Centre, RSCAS, EU), *Alternatives to detention and the assessment of the risk of absconding*, en presentasjon gitt på Odysseus-nettverkets konferanse *Alternatives to immigration detention in the EU: The time for implementation*, 06.02.2015.

241 Odysseus Network, *Alternatives to immigration detention and asylum detention in the EU: Time for implementation*, 2014, s. 76.

Barn

Erling Johannes Husabø og Annika Elisabet Suominen har gjort en utredning av forholdet mellom straffeprosesslovens og utlendingslovens regler om fengsling og tvangsmidler. De gikk gjennom Lagmannsrettens forholdsmessighetsvurderinger i 11 saker som omhandlet frihetsberøvelse av barn etter utlendingsloven.²⁴²

Lagmannsretten hadde godtatt fengslingsperioder på, to, tre eller fire uker.²⁴³ To ganger hadde barn blitt re-fengslet, med en antatt samlet fengslingstid på henholdsvis seks og syv uker.

Lagmannsretten vurderte alternativene meldeplikt/bestemt oppholdssted i nesten alle saker hvor utlendingen var mindreårig. De fant at vurderingen ikke syntes «[...] å skille seg vesentlig fra vurderingen i situasjoner hvor utlendingen ikke er mindreårig, men dette kan skyldes at fengsling av mindreårige generelt kun gjøres i tilfeller hvor situasjonen i utgangspunktet er alvorlig nok».²⁴⁴ Utredningen mente at der lagmannsretten ikke hadde pålagt alternativer fremfor internering, var det fordi det var «[...] nokså klart at surrogater ikke er anvendelige».²⁴⁵ Det var kun vurdert i en av sakene om alternative tiltak fra barnevernets side kunne redusere unndragelsesfaren, men retten konstaterte her kort «[...] at så ikke er tilfellet».²⁴⁶

Hensynet til barnets beste var kun omtalt eksplisitt i en av lagmannsrettssakene. Husabø og Suominen påpekte at det er «[...] uheldig at barnets beste ikke regelmessig blir nevnt i rettens begrunnelse, noe barnekonvensjonen og Høyesterettspraksis etter vårt syn forutsetter».²⁴⁷ De mente at man måtte gå ut fra at hensynet til barnets beste hadde vært tatt i betraktning i saker der barnekonvensjonen hadde blitt trukket inn.²⁴⁸

Utredningens funn, mangelfull statistikk og debatten om alternativer viser et behov for å ytterligere utrede anvendelsen av prinsippene.²⁴⁹

Sverige

Røde Kors Sverige studerte i 2011-2012 anvendelsen av de folkerettslige prinsippene og fant en manglende anvendelse av forholdsmessighetsprinsippet. Migrationsverket og domstolene fatter et betydelig større antall beslutninger og avgjørelser om internering enn meldeplikt.²⁵⁰ Det var ikke mulig å lese ut fra beslutningene, om det hadde blitt foretatt en individuell forholdsmessighetsvurdering.²⁵¹

242 E.J Husabø og A.E Suominen, *Forholdet mellom straffeprosesslovens og utlendingslovens regler om fengsling og tvangsmidler*, 2012, s. 28-31. Dette var saker som omhandlet både medfølgende barn og enslige mindreårige.

243 Ibid. s. 30.

244 Ibid. s. 31.

245 Ibid..

246 Ibid.

247 Ibid.

248 Ibid.

249 André Møkkelgjerd (juridisk rådgiver i NOAS), *Hvem bestemmer her?*, Klassekampen, 06.06.2014. Kronikken er tilgjengelig fra: <http://www.noas.no/wp-content/uploads/2014/06/Klassekampen-6.6-Hvem-bestemmer-her.pdf>.

250 Røde Kors Sverige, *Förvar under lupp: En studie av rättssäkerheten för asylsökande i förvar*, 2012, s. 6.

251 Ibid.

Røde Kors fant at meldeplikt ikke ble anvendt slik lovgiver hadde tiltenkt.²⁵² I et absolutt flertall av beslutningene, var det ingen individuell vurdering av om meldeplikt var tilstrekkelig. Lovgivning om meldeplikt var ikke en gang referert til i politiets beslutninger om internering. Det var dermed ukjent om politiet faktisk vurderte om meldeplikt kunne vært tilstrekkelig. I de konkrete tilfellene hvor det ble besluttet bruk av meldeplikt, hadde asylsøkeren en etablert tilknytning til Sverige.²⁵³

Da Røde Kors-rapporten ble presentert, var Migrationsverket allerede klar over flere av problemstillingene og hadde igangsatt forbedringer.²⁵⁴ Migrationsverket mener at situasjonen siden er bedret, mens Røde Kors mener det ikke har skjedd store endringer siden de lanserte rapporten.²⁵⁵ Flere asylsøkere med endelig avslag gis meldeplikt og færre interneres, etter at Røde Kors lanserte sin rapport i 2012.²⁵⁶

Politiets tilsynsrapport fra 2013 påpekte at en domstol svært sjeldent omgjør en beslutning om internering.²⁵⁷ Det er myndighetene selv som i praksis endrer en beslutning om internering til meldeplikt eller en utlending løslates fra internering.

Danmark

Amnesty International i Danmark gjennomgikk i 2011 anvendelsen av de folkerettslige prinsippene.²⁵⁸ De fulgte ca. 110 domstolsavgjørelser om internering eller forlengelse av internering. Amnesty International fant at bruken av internering ikke alltid er forholdsmessig.

Dommeren ba om lengre betenkningstid i kun to av sakene, mens Rigspolitiets innstilling umiddelbart ble fulgt i de resterende sakene. Amnesty International Danmark fikk inntrykk av at dommeren i de fleste saker ikke foretok en konkret vurdering av om alternativer kunne ha vært tilstrekkelige. Det ble ofte ikke krevd en individuell, konkret begrunnelse fra Rigspolitiets representant for hvorfor det var nødvendig med internering. Ifølge Amnesty International Danmark, mener flere erfarne advokater at det foregår en «samlebåndsbehandling» av rettssakene, og at dommere rutinemessig følger politiets påstand (evt. vurdering). På bakgrunn av dette har Amnesty International Danmark oppfordret til at domstolskontrollen skjerpes, slik at det kun brukes internering når mindre inngrepene ikke anses å være tilstrekkelige.

Sårbare personer

Amnesty Internationals danske lægegruppe lanserte i 2013 en rapport om internering av sårbare

252 Ibid.

253 Ibid. s. 47.

254 Møte med Migrationsverket 27.08.2014.

255 Møter med Migrationsverket og Røde Kors Sverige, august 2014

256 Se kapittel 5.1.2 «Regelverk og praksis i andre land».

257 Rikspolisstyrelsen, *Handläggningen av Polisens verkställighetsärenden i samband med avvísings- och utvisningsbeslut*, Tilsynsrapport 2013:10, 2013.

258 Amnesty International Danmark, *Spørsmål og svar om indvandrere og flygtninge*, udatert. Tilgjengelig fra: <http://www.amnesty.dk/ellebaek-det-ukendte-faengsel/artikel/q-and/sporgsmal-og-svar-om-faengsling-af-indvandrere-og-flygtninge> og Amnesty International Danmark, «*Danmark fængsler torturofre og psykisk syge*», udatert. Tilgjengelig fra: <http://www.amnesty.dk/ellebaek-det-ukendte-faengsel/artikel/artikel/danmark-faengsler-torturofre-og-psykisk-syge>

personer i Danmark.²⁵⁹ De fant at internering kan forverre sårbare personers helse.²⁶⁰ Amnesty International fant seks torturoverlevende og 1 psykotisk person på ett tilfeldig tidspunkt i perioden for undersøkelser, som strakte seg over tre dager i mai 2012. De mener at dagens ordning ikke er tilstrekkelig til å identifisere alle torturoverlevende.

Amnesty International Danmark viste til at:

Uden den korrekte behandling af torturoverlevende og psykisk og fysisk syge, risikerer den danske regering at handle i strid med menneskerettighederne. Enkelte sager kan udgøre nedværdigende behandling og dermed krænke artikel tre af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention eller FN's Torturkonvention.²⁶¹

Amnesty International Danmark har gitt en rekke anbefalinger til danske myndigheter på bakgrunn av denne rapporten.²⁶²

Sårbare personer, herunder torturoverlevende, psykisk og fysisk syke, mennesker med handikap, mindreårige, eldre, gravide kvinner og ofre for menneskehandel, bør som utgangspunkt ikke fengsles. Det vises til FNs retningslinjer for internering.

Mindre inngripende tvangsmidler bør benyttes fremfor internering i saker som omfatter sårbare personer.

Velger man å frihetsberøve sårbare personer, skal det tas særlige hensyn. Det krever en proaktiv identifisering av sårbare, og at forholdene på utlendingsinternatet er tilpasset sårbares behov.

Det er behov for å innføre en medisinsk, uavhengig undersøkelse etter internasjonale protokoller som sikrer at sårbare asylsøkere, herunder torturoverlevende og psykisk syke, ikke frihetsberøves.

Innsatte, som har spesielt behov for psykiatrisk eller annen legehjelp, skal overføres til de rette instanser, som kan yte tilstrekkelig hjelp.

2014-rapporten fra European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) viste til Amnesty International Danmarks funn. CPT påpekte at:

[...] at an establishment such as Ellebæk, it is indispensable that there ought to be specific screening in place aimed at identifying victims of torture (i.e. that medical doctors should be familiar with the Istanbul Protocol and know how to document allegations of torture). However, there was no specific recording or reporting system in place. The results of the survey carried out in May 2012 by Amnesty International Denmark's Medical Group would appear to confirm both the need for such screening to be put in place and that proper procedures should exist to manage

259 Amnesty Internationals Danske Lægegruppe, *Frihedsberøvede asylsøgere i Ellebæk. Traumatiseringsgrad og helbredstilstand blant frihedsberøvede asylsøgere i Institutionen Ellebæk*, 2013. Tilgjengelig fra: <http://www.amnesty.dk/ellebaek-det-ukendte-faengsel/nyhed/danske-nyheder/ny-dansk-rapport-danmark-spaerrer-torturoverlevende-inde>.

260 Ibid. og Amnestys krav og anbefalinger, tilgjengelig fra: <http://www.amnesty.dk/ellebaek-det-ukendte-faengsel/artikel/brev-til-folketinget/amnestys-krav-og-anbefalinger>

261 Ibid.

262 Ibid.

vulnerable groups, including as to whether deprivation of liberty is appropriate. In this connection, it goes without saying that persons with a severe mental illness should not be detained at Ellebæk.²⁶³

CPT anbefalte at mekaniser for identifisering av sårbare bør innføres, med klare regler for rapportering.²⁶⁴

4.2 Realitetsorientering

Realitetsorientering skal sikre at asylsøkere forstår hvorfor de fikk avslag på asylsøknaden og konsekvensene av vedtaket.²⁶⁵ Hypotesen er at en bedre forståelse for vedtaket gjør asylsøkere bedre rustet til å etterleve vedtaket: Å returnere ved avslag.²⁶⁶

Realitetsorientering er avgjørende for at asylsøkere skal kunne ta til seg informasjon om assistert retur, og for å kunne ta en informert beslutning om egen fremtid etter avslag. Asylsøkeres opplevelse av en rettssikker prosess er en forutsetning for effektiv realitetsorientering. Realitetsorientering er igjen en forutsetning for at asylsøkere skal kunne ta til seg informasjon og veiledning om assistert retur.

Forskere mener at fremgangsmåten har stor betydning for resultatet. Winsvold og Engebriksen har påpekt at «[...] realitetsorientering lett kan vippe over i paternalisme der man vet hva som er bra for andre, noe som skjerper motsetningene og selvforsvaret».²⁶⁷

4.2.1 Norge

Norsk forskning har avdekket at mange asylsøkere ikke forstår hvorfor de har fått avslag på asylsøknaden.²⁶⁸ Dette stemmer med UDIs²⁶⁹ og NOAS' erfaring²⁷⁰. Mange asylsøkere har et stort behov for realitetsorientering. Behovet tilfredstilles ikke gjennom advokatbistanden eller gjennom tiltak i mottakene.²⁷¹ Behovet er spesielt stort blant dem som ikke bor på mottak.

4.2.1.1 Utlendingsforvaltningens realitetsorienteringsprosjekt

Utlendingsforvaltningen igangsatte høsten 2014 et nytt pilotprosjekt som skal sikre at asylsøkere

263 European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT), *Report to the Danish Government on the visit to Denmark carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 4 to 13 February 2014*, 2014, s. 49.

264 Ibid.

265 UDI, *Realitetsorienteringsprosjektet ROP2. Tiltak: Underretning og formidling av vedtak*, ukjent dato, s. 1. NOAS har fått tilgang til dokumentet 2. september 2014 etter en innsynforespørsel.

266 Ibid.

267 A. Winsvold og A.I. Engebriksen, *For barnas skyld*, NOVA Rapport 17/2010, Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring, 2010, s. 135

268 M. Valenta, *Avviste asylsøkere, kamp mot uttransportering og livet utenfor mottakssystemet*, i M. Valenta og B. Berg (red.), *Asylsøker i velferdsstatens venterom*, 2012, C. Øien og S. Bendixen, *Det riktige valget?*, Fafo-rapport nr. 37, 2012, Oxford Research, *Evaluering av advokatordningen for asylsøkere*, 2012 og UDI, *En evaluering av brukerrettede kommunikasjonstiltak*, 2014.

269 Frode Forfang, *Hvordan få asylsøkere med avslag til å reise?*, UDI, 02.04.2014. Tilgjengelig fra: <http://www.udi.no/globalassets/global/presse/kronikker/blogg-om-retur-frode-forfang-02042014.pdf>

270 NOAS, *Årsrapport fra NOAS' besøksprogram 2013*, 21.03.2014, s. 5.

271 Se kapittel 4.2.2 «Klagebehandling av asylsøknader».

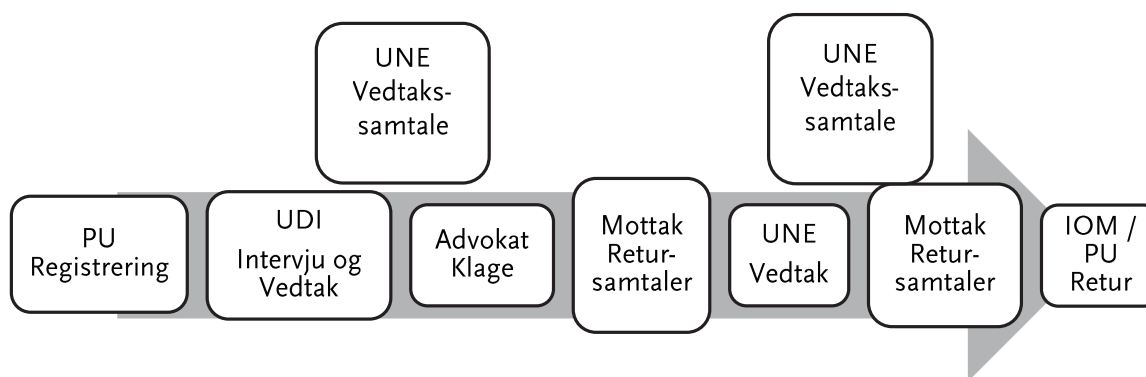
med endelig avslag har de nødvendige forutsetningene for å ta valget om retur: Realitetsorienteringsprosjektet 2 (ROP 2).²⁷²

UDI og UNE skal realitetsorientere gjennom vedtakssamtaler, som et ledd i ROP-prosjektet.²⁷³ Utgangspunktet er at «[...] informasjonen er ikke gitt før [asylsøkeren] har forstått den».²⁷⁴

Vedtaksamtalene skal «[...] sikre at personen både forstår og tar innover seg at søknaden er avslått og ferdigbehandlet».²⁷⁵ Søkerne skal få «[...] informasjon om hvilke vurderinger som ligger til grunn for vedtaket».²⁷⁶ Det skal også tydeliggjøres at avslaget innebærer en plikt til å returnere.²⁷⁷ UDI og UNE skal bruke metodikken motiverende intervju (MI).²⁷⁸

Målgruppen er en liten gruppe nyankomne asylsøkere som er «enkle» å tvangsreturnere.²⁷⁹ Deltakere innkalles til vedtakssamtale hos UDI og UNE umiddelbart etter negative vedtak.²⁸⁰ UDIs samtale skjer før advokatsamtalen. Dette vil styrke rettshjelpen fordi realitetsorientering i dag inngår i advokatens oppgaver. Advokater får mer tid til å utarbeide klageskriv.²⁸¹

Figur 3. Saksflyt i ROP 2



272 Prosjektet baseres på ROP-prosjektets tidligere erfaringer og funn som har vist at informasjon om avslag og retur ikke kommuniseres godt nok til asylsøkerne. Prosjektet skal vare ut 2015. PROBA samfunnsanalyse skal evaluere prosjektet løpende gjennom perioden både kvalitativt og kvantitativt. UDI, UNE og PU deltar i dette prosjektet. PROBA samfunnsanalyse, *Følgeevaluering av pilot som skal teste ut raskere saksflyt og prosess for retur til hjemlandet – Bilag 2, 2014.*

273 UDI, *Realitetsorienteringsprosjektet ROP2 Tiltak: Underretning og formidling av vedtak*, udatert og møte med UDIs prosjektansvarlig for ROP 12.09.2014.

274 UDI, *Guide for orienteringssamtaler om retur*, ukjent dato, pkt. 3.1.

275 Ibid. pkt. 1.0

276 PROBA samfunnsanalyse, *Følgeevaluering av pilot som skal teste ut raskere saksflyt og prosess for retur til hjemlandet – Bilag 2, 2014*, s. 5.

277 UDI, *ROP II. Presentasjon av fremtidig saksflyt*, 2014.

278 Virkemiddelet skal sikre at personer med endelig avslag i størst mulig grad tar innover seg budskapet som formidles, reflekterer rundt det og tar beslutninger med det som grunnlag. UDI, *Guide for orienteringssamtaler om retur*, ukjent dato, punkt 3.0. Intervju-metodikken har ikke vært evaluert tidligere i andre UDI-prosjekter, men skal evalueres i dette prosjektet. PROBA samfunnsanalyse, *Følgeevaluering av pilot som skal teste ut raskere saksflyt og prosess for retur til hjemlandet – Bilag 2, 2014.*

279 Møte med UDIs prosjektansvarlig for ROP 12.09.2014.

280 UDI, *ROP II. Presentasjon av fremtidig saksflyt*, 2014.

281 Møte med UDIs prosjektansvarlig for ROP 12.09.2014.

Positiv effekt vil avhenge av hvordan samtalene gjennomføres og om asylsøkerne sitter igjen med informasjon som de senere kan forstå, inkludert vedtakene. Dersom asylsøkere ikke i tilstrekkelig grad får uttrykke sine bekymringer og hvorfor de mener vedtaket ikke er riktig, vil forvaltningen ikke forstå informasjonsbehovet til asylsøkerne og deres returbarrierer. Det må gis rom til asylsøkernes meninger, slik at disse kan imøtekommes i vedtakssamtalene. Slik kan returbarrierer identifiseres på et tidligere stadium enn i dag. Dette er viktig, fordi slik informasjon bør være tilgjengelig ved forberedelse av neste vedtakssamtale og seinere retursamtaler.

Prosjektets begrensede omfang og fokus på grupper som er lette å tvangsreturnere, kan føre til at prosjektet har lav overføringsverdi og dermed er mindre bærekraftig. Dette gjelder spesielt dersom senere faser skal involvere grupper som vanskelig kan tvangsreturneres, og hypotesen om «pisk og gulrot» blir mindre relevant for asylsøkerens del.

ROP 2 inneholder også flere andre elementer, inkludert:²⁸²

Tydeliggjøring av mål, roller og funksjoner som et tiltak for å sikre et helhetlig saksløp.

Redusert saksbehandlingstid hos UDI, UNE og PU.

Økt fokus på tidlig identitetsarbeid og hurtigere retur i hele asylkjeden.

Bruk av styrende prinsipper for informasjon til asylsøkere i mottak.

Økt informasjonsflyt mellom etatene i asylkjeden.

Strategisk mottaksplassering etter avslag og differensiert returarbeid.

Økt samarbeid mellom etatene gjennom en operativ gruppe med representanter fra UDI, UNE og PU.

4.2.1.2 Uavhengige aktører

NOAS har de siste årene opplevd en økende pågang fra personer med endelig avslag på søknad om asyl i Norge. Etter innstrammingene i asylpolitikken i 2009, har NOAS opplevd mer enn en dobling av antall saker til organisasjonen, fra ca. 550 i 2009 til 1 354 i 2014.

Henvendelsene NOAS mottar, avdekker at det er et stort behov for informasjon blant asylsøkere med avslag. Dette gjelder spesielt blant dem som ikke bor på mottak. Informasjonsbehovet fremstår som todelt. For det første, har de mangelfulle kunnskaper om generelle regler og kriterier for asyl. For det andre, har de stort behov for avklaring av egen sak: Hva har blitt gjort/vurdert i saken og hva ligger i vedtakene? Mange opplever at de befinner seg i en fastlåst og uavklart situasjon, uten oversikt over alternativene de står overfor etter endelig avslag.

NOAS forsøker i dag å realitetsorientere dem som tar kontakt for rettshjelp ved avslag. NOAS har begrensede ressurser og svært begrenset mulighet til å gjennomføre egne møter med klientene. Hadde vi hatt mulighet, ville vi i lang større grad kunne forklare innhold i vedtak og hva som er årsaken til avslag. Dersom vi ikke ser grunnlag for omgjøring av et avslag, avviser NOAS saken, og det blir det

²⁸² PROBA samfunnsanalyse, *Følgeevaluering av pilot som skal teste ut raskere saksflyt og prosess for retur til hjemlandet* – Bilag 2, 2014.

gitt en skriftlig begrunnelse for hvorfor vi ikke tror det er realistisk å få endret avslaget.

NOAS har tidligere fått midler til to typer realitetsorienterende prosjekter: Et besøksprogram i mottak og en veiledningstjeneste ved sekretariatet i Oslo.

NOAS' Besøksprogram i mottak 2011-2014

NOAS ble i oktober 2011 tildelt prosjektmidler fra Utlendingsdirektoratet (UDI) til et pilotprosjekt for å utvikle en modell for oppsøkende virksomhet i mottak. Besøksprogrammet ble avviklet i 2013/14.²⁸³ I løpet av drøyt to års drift, besøkte NOAS 111 mottak over hele landet og holdt informasjonsmøter med over 2 600 personer i gruppe og hatt individuelle samtaler med 2 300 personer.

Prosjektet skulle rettes mot beboere som hadde fått avslag på søknad om asyl. NOAS tilbød beboerne i mottak både informasjon om asylprosessen gjennom gruppemøter og individuelle samtaler med veiledning om egen asylsak og situasjon etter avslag.

NOAS' Besøksprosjekt i mottak bidro til:

Realitetsorientering for mange asylsøkere og personer med avslag på søknaden om asyl.

Å fange opp enkeltpersoner som ikke ble fulgt opp gjennom regulær saksbehandling, og som hadde havnet i en apatisk og uklar «vente»-tilværelse etter avslag.

Å dekke et uttalt informasjonsbehov hos asylsøkerne.

Avklaring av problemstillinger og misforståelser omkring asylprosess og den enkelte sak.

At asylsøker selv fikk frem informasjon som ikke tidligere hadde kommet frem eller blitt vurdert av UDI eller UNE i behandling av saken.

Oppfølging av saker der det etter NOAS' vurdering var grunnlag for å utarbeide tilleggsskriv i klagebehandlingen eller vurdere omgjøringsbegjæring.

Tilbakemeldingene fra beboere og ansatte i mottak var positive. Flere asylsøkere kontaktet returrådgivere etter NOAS' besøk. Men det var uvisst om flere reelt ønsket å returnere eller faktisk returnerte.²⁸⁴ I 2013 økte antallet søknader om assistert retur med 62,5 prosent der NOAS hadde vært på mottak i forkant av IOMs besøk.²⁸⁵ 85 prosent av beboere som deltok på NOAS' informasjonsmøter i 2013, opplevde informasjonen de fikk som nyttig.²⁸⁶ 70 prosent mente informasjonen gjorde det lettere å vite hva de skulle gjøre etter et avslag.²⁸⁷

Mange av asylsøkerne NOAS møtte hadde mangelfull forståelse av hva som lå til grunn for vedtaket og vurderingene som var gjort i egen sak. De hadde behov for å få dette forklart, og et ønske om å

283 For mer informasjon, se NOAS' årsrapporter i årene 2011-2013: <http://www.noas.no/wp-content/uploads/2012/06/Aarsrapport2013.pdf>.

284 NOAS, *Rapportering på pilotprosjekt «NOAS' rådgivningstjeneste på asylmottak*, 01.06.2012, s. 25.

285 NOAS, *Årsrapport fra NOAS' besøksprosjekt 2013*, 21.03.2014, s. 3. Dette prosjekter har ikke blitt eksternt evaluert.

286 Ibid. s. 5.

287 NOAS, *Rapport fra NOAS' besøksprosjekt første halvår 2013*, 2013, s. 14.

få vurdert sine muligheter til å endre avslaget. Mange uttrykte også behov for å snakke om hva som ventet dem i hjemlandet, dersom de ble nødt til å returnere.

Årsakene til at mange ikke returnerer til hjemlandet, kan være flere og sammensatte. Mange hadde ikke fått noen god forklaring fra advokat eller andre om hva som faktisk hadde skjedd i saken, og hadde derfor vanskelig for å akseptere vedtaket. Flere hadde store helseproblemer, som gjorde det vanskelig for dem enten å ta tak i situasjonen etter avslag eller å forberede retur til hjemlandet. De aller fleste hadde gode grunner til å flykte fra sine hjemland og til å være bekymret for å skulle reise tilbake, selv om de ikke innfridde de høye tersklene for krav til beskyttelse eller opphold på humanitært grunnlag.

NOAS' veiledningstjeneste ved sekretariatet i Oslo

NOAS gjennomførte i perioden april 2012-april 2013 et rådgivningsprosjekt ved sekretariatet i Oslo sentrum. NOAS gjenåpnet veiledningsprosjektet i en kortere periode høsten 2013. NOAS gjennomførte 282 samtaler i første prosjektperiode og 132 samtaler i andre prosjektperiode. 33 prosent av samtalene i prosjektets andre periode var med asylsøkere utenfor mottakssystemet.

Veiledningssamtalen omfattet informasjon om asylprosessen, regelverk og årsaken til avslag på asylsøknaden. Videre ble det gitt realitetsorientering om fremtidige muligheter. Samtalene viste at flertallet av personer med avslag hadde et udekket behov for informasjon om sin situasjon og for å diskutere sine muligheter etter endelig avslag.

I prosjektets første runde var målgruppen asylsøkere med avslag på asylsøknaden, som NOAS ikke så grunnlag for å bistå med omgjøringsbegjæring til UNE. Prosjektet vektla informasjon om helsehjelp til denne gruppen papirløse. Gjennom rådgivning kunne NOAS gi informasjon om tilgjengelig helsetilbud, samtidig som vi kunne forklare hvilke alternativer som var tilgjengelig for den enkelte.

I prosjektets andre runde var målgruppen personer med avslag i asylsaken, både i og utenfor mottak og som på egenhånd oppsøkte NOAS. Vi ga veiledning til asylsøkere som vi ikke kunne gi annen form for bistand, fordi behovet for informasjon er stort i denne gruppen. Denne gruppen er mer mottakelig for informasjon om fremtidige muligheter, herunder retur. NOAS var i dialog med organisasjoner som er i daglig kontakt med asylsøkere. I prosjektperioden var NOAS tilgjengelig for personer som hadde utreisefrist og veiledet om muligheter før fristens utløp. NOAS var også mer tilgjengelig for sårbare asylsøkere, personer utenfor mottakssystemet, enslige mindreårige og ofre for menneskehandel. Grupper som vi normalt ikke har kapasitet til å prioritere i samme grad.²⁸⁸

4.2.2 Regelverk og praksis i andre land

4.2.2.1 Utlendingsforvaltningen

Sverige

Sverige har tidligere gjennomført et pilotprosjekt der vedtaksmyndighetene selv gjennomførte vedtakssamtalene. Pilotprosjektets hypotese var «[...] at søkerens forståelse av vedtakets innhold ville bli bedre dersom den som var best kjent med vedtaket sto for underretningen».²⁸⁹ En annen hypotese

²⁸⁸ NOAS, *Sluttrapport fra NOAS' veiledningsprosjekt i Torggata*, februar 2014, s. 3.

²⁸⁹ UDI, *Realitetsorienteringsprosjektet ROP2 Tiltak: Underretting og formidling av vedtak*, udatert, s. 4.

var at «[...] vedtaket ville bli utformet mer forståelig dersom den som var ansvarlig for skrivingen» hadde vedtakssamtalen.²⁹⁰ Denne hypotesen ble bekreftet, men prosjektet ble ikke videreført på grunn av den eksplosive økningen i antall saker i Sverige. Migrationsverket har siden valgt å følge opp erfaringene «[...] gjennom et prosjekt for å gjøre vedtakene mer forståelige.»²⁹¹

4.2.2.2 Uavhengige aktører

Uavhengige aktører som Røde Kors og Sociala Missionen i Sverige og Røde Kors og Dansk Flygtningehjælp (DRC) gir kombinert realitetsorientering og informasjon og veiledning om retur. Vi har derfor valgt å beskrive deres arbeid samlet i kapittel 4.3 «Informasjon og veiledning om assistert retur».

4.3 Informasjon og veiledning om assistert retur

Returveiledning er informasjon og veiledning om ordninger for assistert retur og konsekvenser av å oversitte utreisefristen. Asylsøkere som har fått avslag skal gjennom slik informasjon motiveres til å velge assistert retur.

Asylsøkeres opplevelse av en rettssikker prosess og en forståelse av hvorfor de har fått avslag (realitetsorientering), er forutsetninger for returarbeid og asylsøkerens selvstendig beslutning om egen fremtid.

Returrådgivere og andre informasjonsgivere er vesentlige for godt returarbeid, uavhengig av nivået på økonomiske insentiver som retur- og reintegreringsstønad. Det hjelper lite med tilskudd til returordninger, dersom man ikke tilrettelegger for informerte valg om assistert retur.

4.3.1 Norge

Tre ulike aktører tilbyr returveiledning i Norge: Returrådgivere i mottak på oppdrag fra UDI, den uavhengige aktøren IOM og andre uavhengige aktører som henviser til IOM. De uavhengige aktørene er tydelige på at deres mandat er å informere, ikke å motivere. Motiverende tiltak skal være myndighetenes oppgave.²⁹² Aktørene er imidlertid enige om at grensen mellom å informere og motivere er noe uklar.²⁹³

Regjeringen har påpekt at en hovedutfordring innenfor asylfeltet er «[...] å motivere personer med utreiseplikt til å returnere på egenhånd eller med assistanse».²⁹⁴ Returmotiverende tiltak spiller en stor rolle fordi «[...] retur er i stor grad avhengig av at den som skal returnere medvirker til dette».²⁹⁵

290 Ibid.

291 Ibid. s. 4.

292 A. Winsvold og A. Engebriksen, *For barnas skyld*, NOVA, 2010, s. 55.

293 J-P Brekke, *Frivillig retur fra Norge. En historisk gjennomgang*, Institutt for samfunnsforskning, Fafo, 2012, s. 39 i C. Øien og S. Bendixen, *Det riktige valget?*, Fafo-rapport 2012:37, 2012, s. 38.

294 Justis- og beredskapsdepartementet, *Prop 1 S (2014-2015) Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)*, s. 16.

295 Ibid.

Politisk satsing på assistert retur i 2015

Regjeringens forslag til statsbudsjett for 2015 viser at det fortsatt skal satses på ordningene for assistert retur.²⁹⁶ Budsjettforslaget viste spesifikt til at Oslo Economics' evaluering av ordninger for assistert retur. Evalueringen konkluderte med at det var en positiv sammenheng mellom stønadsordninger for assistert retur og antall returer.²⁹⁷

Dagens hovedproblem er ikke de økonomiske insentivene. Hovedproblemet er utfordringer knyttet til informasjonsarbeidet: Hvordan kan man informere og motivere asylsøkere til å velge assistert retur? Dette har ikke blitt tilstrekkelig evaluert, og bør utredes nærmere for å tilrettelegge for en mer målrettet satsning.²⁹⁸

Regjeringen har redusert tilskudd til prosjekter for retur- og tilbakevendings tiltak fra 6,8 millioner kroner i 2014, til 2,8 millioner kroner i 2015.²⁹⁹ Dette er midler som uavhengige aktører og mottak kan søke om, for å informere og motivere til assistert retur. Kuttet kommer på bakgrunn av Deloitte's evaluering fra 2014, som konkluderte med at styrket returveiledning og kvalifiseringstiltak hadde liten eller ingen effekt.³⁰⁰

Regjeringen ønsker å fortsette det ordinære tiltaket med returrådgivere i mottak, men ordningen styrkes ikke. Målrettet arbeid skal oppnås gjennom differensiering av mottakstilbudet, hvor asylsøkere med avslag plasseres i samme mottak.³⁰¹

Politidirektoratet, Utlendingsdirektoratet og Kriminalomsorgsdirektoratet har foreslått at egne retursaksbehandlere hos UDI kan bidra til flere returer.³⁰² Tiltaket innebærer at «[...] retursaken får en saksbehandler som følger opp frister, tiltak, dokumenter, samt identifiserer særlige behov og utfordringer i saken». ³⁰³ Hensikten er «[...] å sikre progresjon innenfor en fastlagt prosess mot frivillig og eventuelt tvangsretur ved at all informasjon om den aktuelle personen er samlet på ett sted og at det settes inn tiltak for å løse særlige utfordringer». ³⁰⁴ Direktoratene mener omleggingen vil bidra til en større effekt av eksisterende tiltak. Ved at politiet mottar mer samlet informasjon i hver enkelt sak, vil kommunikasjonen mellom UDI og politiet styrkes. Det ble anslått at omorganiseringen vil redusere PUs arbeidsmengde med identitetsarbeid, vurdering av sikkerhet, bosted etc. Tiltaket vil gi økt arbeidsmengde for UDI.

296 Ibid. s. 154.

297 Oslo Economics, *Evaluering av ordninger for frivillig retur*, 2013. Evalueringen er for tiden til vurdering i Justis- og beredskapsdepartementet. Justis- og beredskapsdepartementet, *Prop 1 S (2014-2015) Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)*, s. 153.

298 For mer informasjon om dette, se kapittel 4.3.1.1 «Ordninger for assistert retur».

299 Se Justis- og beredskapsdepartementet, *Regelverk for tilskudd til retur- og tilbakevendings tiltak og -prosjekter*, 2013-12-18-JD og Justis- og beredskapsdepartementet, *Regelverk for tilskudd til retur- og tilbakevendings tiltak og -prosjekter*, 2014-12-19-JD.

300 Deloitte, *Evaluering av returtiltak i ordinære mottak*, 2014. Se Justis- og beredskapsdepartementet, *Prop 1 S (2014-2015) Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)*, s. 154.

301 Justis- og beredskapsdepartementet, *Prop 1 S (2014-2015) Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)*, s. 152. Strategisk mottaksplassering inngår i realitetsorienteringsprosjektet ROP, men har også blitt igangsatt utenfor dette prosjektet. Realitetsorienteringsprosjektet ROP er et prosjekt, hvor UDI og UNE selv formidler negative vedtak, og økt samarbeid mellom UDI, UNE og PU på flere punkter for å tilrettelegge i større for gjennomføring av tvangsretur dersom vedkommende ikke returnerer assistert. For mer informasjon, se kapittel 4.2 «Realitetsorientering».

302 Politidirektoratet, Utlendingsdirektoratet og Kriminalomsorgsdirektoratet, *Returrappport*, 1. juli 2014, s. 73.

303 Ibid.

304 Ibid.

4.3.1.1 Ordninger for assistert retur

Ordningene for assistert retur omfatter stønad for retur³⁰⁵ og reintegreringsstøtte.³⁰⁶

Ordninger for assistert retur skal «[...] tilby en organisert, sikker og verdig returmulighet for asylsøkere og utlendinger uten lovlig opphold i Norge». ³⁰⁷ Det kan gis stønad til reise og til reintegrering i hjemlandet etter retur.

Norge har egne ordninger for assistert retur til Afghanistan, Irak, Etiopia og Somalia.³⁰⁸ Egne ordninger er tilgjengelige for sårbare grupper, medfølgende barn under 18 år og for tvangsreturnerte til Afghanistan.³⁰⁹

IOM har ansvaret for alle ordningene, med unntak av landprogrammene for retur til Etiopia og Somalia. Alle søknader om assistert retur må godkjennes av UDI.

Evalueringer av effekten av ordninger for assistert retur

Norsk og internasjonal forskning har funnet at økonomiske insentiver alene har en begrenset effekt på valg av assistert retur. Økonomiske insentiver er ikke en avgjørende faktor, men medvirkende.³¹⁰ De blir viktige først og fremst etter at en asylsøker har bestemt seg for å returnere assistert.³¹¹ Forskning har også vist at asylsøkere som flyktet på grunn av generell og personlig sikkerhetssituasjon ikke motiveres av økonomiske insentiver.³¹² Dette viser behovet for andre tiltak for å motivere til valg av assistert retur.

Justis- og beredskapsdepartementet viste til Oslo Economics' evaluering av returordningene i

305 Reisestønad omfatter stønad til flybilletter, bistand til å skaffe reisedokumenter, organisering av reisen, transittvisum, samt assistanse i transitt og ved ankomst til hjemlandet. VARP – Voluntary Assisted Return Programme. Justis- og beredskapsdepartementet, *Regelverk for individuell stønad til reise og til reintegrering i hjemlandet ved assistert frivillig retur – Statsbudsjettet for 2013, kapittel 480, post 72, 2013-11-01-JD, pkt 5, sist oppdatert 13.10.2014.*

306 Gradert reintegreringsstønad i form av kontantstøtte er for personer som ikke omfattes av særskilte landprogram. Størrelsen på kontantstøtten avhenger av tidspunkt for søknad i henhold til utreisefristen, og varierer mellom inntil 20 000 og 10 000 kr. Gradert reintegreringsstøtte inntil 10 000 kr er også tilgjengelig til personer som har sak til behandling på bakgrunn av Dublin-forordningen, og som returnerer til hjemlandet gjennom assistert retur, uavhengig av søknadstidspunkt.
FSR – Financial Support for Reintegration. Justis- og beredskapsdepartementet, *Regelverk for individuell stønad til reise og til reintegrering i hjemlandet ved assistert frivillig retur – Statsbudsjettet for 2013, kapittel 480, post 72, 2013-11-01-JD, pkt 6.*

307 Justis- og beredskapsdepartementet, *Regelverk for individuell stønad til reise og til reintegrering i hjemlandet ved assistert frivillig retur – Statsbudsjettet for 2013, kapittel 480, post 72, 2013-11-01-JD.*

308 Ibid.

309 Ibid.

310 A. Strand m.fl., *Between two societies: Review of the Information, Return and Reintegration of Iraq (IRRINI) programme*, CMI rapport 2011: 4, 2011, s. 30, C. Øien og S. Bendixen, *Det riktige valget?*, Fafo-rapport nr. 37, 2012, s. 59-60, EMN, *Programmes and strategies in the EU Member States fostering assisted return to and reintegration in third countries*, 2011, s. 83 i Oslo Economics, *Evaluering av ordninger for frivillig retur*, 2013, s. 89 og R. Black m.fl., *Pay-to-go Schemes and other Noncoercive Return Programs: Is Scale Possible?*, Migration Policy Institute, 2011.

311 C. Øien og S. Bendixen, *Det riktige valget?*, Fafo-rapport nr. 37, 2012, s. 60-61, A. Strand m.fl., *Between two societies: Review of the Information, Return and Reintegration of Iraq (IRRINI) programme*, CMI rapport 2011: 4, 2011, s. 38.

312 C. Øien og S. Bendixen, *Det riktige valget?*, s. 60 og A. Strand m.fl., *Between two societies: Review of the Information, Return and Reintegration of Iraq (IRRINI) programme*, CMI rapport 2011: 4, 2011.

forslaget til statsbudsjett for 2015.³¹³ Evalueringen, som i hovedsaker basert på kvantitativ metode, er til vurdering i departementet.³¹⁴ Oslo Economics fant en positiv sammenheng mellom økningen i pengestøtten til assistert retur og økningen i tallene for assistert retur.³¹⁵ De kunne ikke fastslå med sikkerhet denne effekten. De antok likevel en positiv effekt, fordi korrelasjonen var så sterk.³¹⁶ De mente returordningene «[...] kan være 'tungen på vektskålen' som tipper avgjørelsen i favør av å velge å returnere frivillig».³¹⁷ Evalueringen kritiserer tidligere forsknings bruk av kvalitative metoder (forskningen oppsummert ovenfor). Kritikken viste til at asylsøkere oppgir «[...] enkeltfaktorer som har vært viktig for avgjørelsen, selv om det er summen av alle faktorer som faktisk har vært avgjørende».³¹⁸

Det svakeste punktet ved Oslo Economics' evaluering, er at den ikke analyserer hvordan man informerer og veileder om assistert retur. Den belyser derfor i svært liten grad hvordan man kan motivere til valg av assisterte retur, utover tilgang til retur- og reintegreringsstøtte.

UDI har bestilt en ny komparativ studie av retur- og reintegreringsprogrammer, hvor graden av bærekraft i reintegrering i hjemlandet skal vurderes.³¹⁹ Studien skal også analysere hvordan effekten av ordningene på motivasjonen for å returnere.

Oslo Economics er én av flere evalueringer og FoU-rapporter om assistert retur som ikke omhandler hvordan informasjon gis og veiledning gjøres.³²⁰ Vi vet derfor svært lite om hvordan returrådgivere og andre informasjonsgivere påvirker de ulike faktorene i beslutningsprosessen og selve beslutningsprosessen.

Andre tiltak enn bare økonomiske insentiver trengs dersom flere assisterte returnerer skal kunne oppnås. Den manglende interessen for returarbeid, sammenlignet med vektlegging av økonomiske insentiver, antyder en forståelse av asylsøkere med avslag som økonomiske migranter. Personer som kan overtales utelukkende gjennom økonomiske insentiver. Dette er i så tilfelle en lite konstruktiv og kunnskapsbasert holdning overfor en heterogen gruppe. NOAS mener det er et stort behov for kvalitative undersøkelser av informasjons- og veiledningsarbeid for assistert retur. Spesielt returrådgiveres arbeid i mottak bør studeres: Hvordan jobber de og hvordan kan de bli bedre?

4.3.1.2 Asylsøkere i mottak

Asylsøkere i mottak får informasjon og veiledning om assistert retur gjennom IOMs informasjonsmøter og individuelle samtaler og fra returrådgivere.

313 Oslo Economics, *Evaluering av ordninger for frivillig retur*, 2013 er for tiden til vurdering i Justis- og beredskapsdepartementet. Justis- og beredskapsdepartementet, *Prop 1 S (2014-2015) Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)*, s. 153.

314 Ibid.

315 Ibid.

316 Ibid. s. 4.

317 Oslo Economics, *Evaluering av ordninger for frivillig retur*, 2013, s. 5.

318 Ibid. s. 93-94.

319 Christian Michelsens institutt har fått oppdraget, som skal ferdigstilles i mai 2015. Se: <http://www.udi.no/statistikk-og-analyse/informasjon-til-forskere-og-studenter1/pagaende-forsknings-og-utviklingsprosjekter/#link-5021>.

320 Deloitte, *Evaluering av returtiltak i ordinære mottak*, 2014 og C. Øien og S. Bendixen, *Det riktige valget?*, Fafo-rapport nr. 37, 2012. Øien og Bendixen (s. 26) påpeker selv at rapporten handlet om å forstå om «[...] informasjonen som gis, og tidspunktet den gis på, motiverer personer med endelig avslag til å velge frivillig retur». Formålet var «[...] ikke å evaluere det informasjonsarbeidet som gjøres».

Norsk returforskning bruker IOM, returrådgivere og mottaksansatte som kilder. Disse aktørene er naturlige elementer i forskeres samtaler med asylsøkere. Det er imidlertid et metningspunkt for hvor mye av samme type informasjon asylsøkere tar inn.³²¹ Repeterende, generell informasjon er et problem. Det er derfor bekymringsfullt at forholdet mellom disse aktørene og asylsøkere ikke har blitt studert nærmere, og spesielt hvordan aktørene i returrådgivning faktisk påvirker eller ikke påvirker asylsøkere. For bedre å forstå hvordan returarbeid i mottak kan forbedres, trengs flere og bedre undersøkelser av innhold, kvalitet, grad av individuell tilpasning og gjennomføring av returrådgivning.

Returrådgivere i mottak

Samtaleprosjektet «Veien Videre»

I dette prosjektet skulle returrådgivere gi veiledning gjennom flere motiverende intervju-samtaler (MI).³²² Samtalene ble kombinert med kvalifiseringstiltak for å «bidra til økte forutsetninger for fremskaffing av inntektsgivende arbeid etter retur til hjemlandet».³²³

Deloitte evaluerte på vegne av UDI «Veien Videre». De fant ikke noen klar kvantitativ link mellom tiltakene og økt motivasjon for retur i evalueringen.³²⁴ De fant at samtaledelen av prosjektet var «[...] tiltaket med størst verdi for utreisepliktige med tanke på å motivere for frivillig retur».³²⁵ Samtalene og kvalifiseringstiltakene ble identifisert som nyttige «arenaer for å nå inn med budskapet og erkjennelsen om at avslaget er endelig og at retur er et godt alternativ».³²⁶ Kvalifiseringstiltakene hadde imidlertid god effekt på helse, og derigjennom god effekt på deltakelse i samtaleprosjektet.³²⁷

Det svakeste punktet ved evalueringen er manglende analyse av selve samtalemotodikken og hvordan returrådgiveren påvirker asylsøkeren.³²⁸ Noen enkeltfunn fremkom imidlertid om selve returarbeidet.

Mottaksansatte etterlyste bedre informasjon om hvordan de som returrådgivere kunne jobbe målrettet med den enkelte sak.³²⁹ I tillegg ønsket de mer informasjon om de enkelte asylsakene, for bedre å forstå den enkelte asylsøkers situasjon.³³⁰ De opplevde det som veldig nyttig å bruke tid sammen med asylsøkerne.³³¹

Mottaksansatte opplevde at når returbudskapet blir for sterkt, kan det oppleves som mas. Noe som kan gi negative reaksjoner.³³² De fremhevet at man må dreie fokuset i samtaler fra kun å omhandle retur, til en samtale om utreiseplikten og valgmuligheter.³³³ De mente at «[...] det viktigste for å lyk-

321 A. Winsvold og A. Engebriksen, *For barnas skyld*, 2010, s. 82.

322 Prosjektet eksisterte i ulike former i 2011-2012. MI er en «målrettet og klientsentrert samtaleform som brukes når man ønsker å styrke en persons indre motivasjon for endring». Deloitte, *Evaluering av returtiltak i ordinære mottak*, 2014, s. 18.

323 Ibid. s. 20. For mer informasjon om evalueringen av kvalifiseringstiltak, se kapittel 4.4 «Kvalifiseringstiltak».

324 Deloitte, *Evaluering av returtiltak i ordinære mottak*, 2014, s. 41.

325 Sammenlignet med kvalifiseringstiltak som også ble evaluert. Ibid. s. 47.

326 Ibid. s. 44.

327 Ibid. s. 47.

328 For mer informasjon om dette prosjektet og evalueringen, se kapittel 4.3.1.2 «Asylsøkere i mottak».

329 Deloitte, *Evaluering av returtiltak i ordinære mottak*, 2013, s. 38.

330 Ibid.

331 Ibid. s. 43.

332 Ibid. s. 37.

333 Ibid.

kes med samtalerne er å svare ut alle de åpne spørsmålene de utreisepliktige har og søke å skape en realitetsorientering i forhold til den faktiske situasjonen i deres hjemland». ³³⁴

Asylsøkerne opplyste at samtalerne svarer til deres behov for å bli sett og hørt og behovet for støtte til å planlegge fremtiden. ³³⁵ Det var imidlertid store individuelle forskjeller mellom deltakere, når det gjaldt utbytte av samtalerne. Flere utreisepliktige intervjuet av Deloitte fastholdt at de skulle bli i Norge.

Deloitte anbefalte en utredning av ytterligere kompetanseheving for rådgivere som skal gjennomføre samtaler med utreisepliktige, spesielt innenfor psykologi. ³³⁶ De viste til at MI er et anerkjent verktøy, men at utreisepliktige asylsøkere er en krevende gruppe å arbeide med. ³³⁷ De mente at det er behov for kompetanse innenfor psykologi, fordi mange asylsøker sliter med dårlig mental helse og PTSD, og at lang erfaring og kursing i motiverende intervju-teknikk ikke er tilstrekkelig. ³³⁸

I følge Deloitte foreligger det ikke tilstrekkelig kunnskap om motivasjons- og beslutningsprosessen og hvilke påvirkningsfaktorer som har størst betydning. Antallet som returnerer assistert avviker sterkt fra politiske forventninger. ³³⁹

Realitetsorienteringsprosjektet ROP 2

UDIs nye realitetsorienteringsprosjekt som skal fremme valg av assistert retur, styrker ikke returveiledningen. ³⁴⁰

Selv om UDI har erkjent behovet for økt kompetanse blant mottaksansatte, får returrådgivere i ROP-prosjektet ikke mer opplæring enn andre returrådgivere. ³⁴¹ Mottakene i prosjektet skal prioriteres av UDIs regionkontor for Indre Østland (RKIØ) og gjennomføres i form av kompetansehevede seminarer og workshops. ³⁴² RKIØ forutsetter at alle driftsoperatører prioriterer å sende ansatte med oppgaver tilknyttet retur på jevnlig kurs i samtalekompetanse. ³⁴³

RKIØ skal gi ROP-mottakene tettere oppfølging enn andre mottak. ³⁴⁴ RKØIs returansvarlig og returkoordinatør skal besøke disse mottakene, og tilby samtaler med beboere og veiledning av ansatte. RKØI er tilgjengelig for generell veiledning og drøfting av enkeltsaker per telefon.

Sentraliserte og desentraliserte mottak

I følge Oslo Economics evaluering, har det betydning for forholdet mellom returrådgiveren og asylsøkeren om utreisepliktig asylsøker bor på sentralisert eller desentralisert mottak. ³⁴⁵

334 Ibid. s. 43.

335 Ibid. s. 42.

336 Ibid. s. 8.

337 Ibid.

338 Ibid. s. 37.

339 Ibid. s. 46.

340 Se kapittel 4.2 «Realitetsorientering» for mer informasjon om dette prosjektet.

341 E-post fra UDI til NOAS av 09.01.2014.

342 Ibid.

343 Ibid.

344 Ibid.

345 Oslo Economics, *Evaluering av ordninger for frivillig retur*, 2013, s. 84-85

Mottaksansatte påpekte at sentraliserte mottak kan skape et miljø som tilrettelegger for større nærhet og uformelle samtaler om retur, sammenlignet med desentraliserte mottak.³⁴⁶ En informant påpekte at «den sentraliserte strukturen skaper større nærhet og en større tillit mellom ansatte og beboere ved at de ansatte er tilstede og lett tilgjengelig for en prat dersom noen av beboerne føler behov for dette».³⁴⁷ Dette tyder på at uformelle samtaler gir effekt, i tillegg til formelle retursamtaler. Evalueringen kontrollerte ikke for dette.³⁴⁸

Fordi flesteparten bor i sentraliserte mottak, er det viktig å forstå hvordan denne mottaksformen fungerer i forhold til desentraliserte mottak.³⁴⁹ Forskning bør også se på betydningen av type mottak i henhold til hvem som velger å forbli i mottak og hvem som velger å gå under jorden. Regjeringens beslutning om å satse på differensierte mottak, kan føre til at flere velger å gå under jorden.³⁵⁰ Dette bør observeres og undersøkes nærmere.

IOM

International Organization for Migration (IOM) holder obligatoriske informasjonsmøter i mottak og tilbyr individuelle samtaler ved behov.

IOMs informasjonsarbeid og returprogrammer inngår som et av flere elementer i ulike FoU-rapporter og evalueringer. IOMs informasjonsarbeid har ikke vært gjenstand for en egen evaluering i Norge. IOMs arbeid er derfor utilstrekkelig belyst og forstått.

Winsvold og Engebrigtsen fant at mottaksansatte mener de har et godt samarbeid med IOM og er fornøyde med hjelpen de får.³⁵¹ Ifølge mottaksansatte, mente asylsøkere at informasjonen ikke tilstrekkelig tilpasses deres aktuelle og individuelle situasjon. Den oppleves som «[...] for høytsevendende».³⁵² Mottaksansatte påpekte at lengeværende asylsøkere ofte ikke møter opp fordi de har deltatt mange ganger før. Dette på tross av at de trekkes 100 kroner, dersom de ikke møter. IOM kan ved forespørsel lage tilpassede informasjonsmøter. Mottaksansatte mente dette krever en del forarbeid og må avtales god tid i forveien. I følge mottaksansatte vil det være mer tillitvekkende, dersom retursamtaler og –informasjon tar opp utfordringer ved retur. Informasjonsopplegg fra UDI og IOM bør derfor inkludere gjennomgang av utfordringer asylsøkere kan møte, inkludert hva tidligere returnerte har gjort for å løse slike utfordringer.

En kartlegging fra UDI i 2007 har vist at informasjon fra IOM om retur til blir sett på som skjønning, og derfor ikke anses som troverdig av asylsøkerne.³⁵³

346 Ibid.

347 Oslo Economics, *Evaluering av ordninger for frivillig retur*, 2013, s. 84-85

348 Ibid.

349 I tillegg til andre relevante faktorer.

350 Se Belgia i kapittel 4.3 «Informasjon og veiledning om assistert retur».

351 A. Winsvold og A. Engebrigtsen, *For barnas skyld*, 2010, s. 75-76.

352 Ibid. s. 75.

353 H. Krogh, *Returarbeid i mottak. En kartleggingsundersøkelse*, Utlendingsdirektoratet, 2007, sitert i J-P Brekke, *Frivillig retur fra Norge. En historisk gjennomgang*, Institutt for samfunnsforskning, 2010, s. 32 og i Oslo Economics, *Evaluering av ordninger for frivillig retur*, 2013, s. 36.

Strand m.fl. kartla i 2011 irakere som returnerte med IOMs landprogram IRRINI.³⁵⁴ De fleste negative kommentarene handlet om mangelfull oppfølging i hjemlandet. Informasjon om situasjonen i Irak samsvarte ikke med den faktiske situasjonen i landet. Prosessen var mye vanskeligere og tok lengre tid enn det som ble forespeilet dem IOM er klar over disse tilbakemeldingene fra returnerte irakere og gjennomgår hvordan informasjon om IRRINI og gjeldende prosedyrer formidles.³⁵⁵ Et tiltak som har blitt satt i gang, er støttekomponenten Socio-economic Orientation (SEO). Tiltaket gir IRRINI-mottakere en dag med kursing i bl.a. hvordan man går frem for å starte opp en forretning, skaffe jobb eller starte opp med relevant utdanning og kursing.

Uavhengige aktører

Uavhengige aktører fikk bare tildelt midler fra UDI for å gi informasjon og veiledning om assistert retur til personer utenfor mottakssystemet i 2014.³⁵⁶

Flyktningshjelpen har tidligere hatt et veiledningsprosjekt om assistert retur i mottak. Den eksterne evalueringen av INCOR fant at Flyktningshjelpens «uavhengige posisjon har gitt dem en annen troverdighet i informasjonsarbeidet enn det offentlige kilder har».³⁵⁷ Evalueringen konkluderte med at det ikke var mulig å si hvilken effekt INCORs virksomhet hadde hatt på tilbakevendings- og retur-tallene.³⁵⁸ Evalueringen vektla at «avstanden mellom informasjonen som gis på et dialogmøte og en senere retur kan være lang».³⁵⁹

4.3.1.3 Asylsøkere utenfor mottak

Asylsøkere utenfor mottak har først og fremst måttet oppsøke IOM i Oslo for å få informasjon om assistert retur.

Asylsøkere befinner seg etter avslag i en vanskelig beslutningsprosess, med flere valgmuligheter. Det er derfor viktig at tilbud om returfremmende tiltak er tilgjengelig også for dem som bor utenfor mottakssystemet.

Ingen forskning eller evalueringer har sett på informasjonstiltak om assistert retur utenfor asylmottak. UDI har bestilt en FoU-rapport fra Rokkansenteret om returinformasjon til personer utenfor mottak. Rapporten skulle ferdigstilles i årsskiftet 2014-2015.³⁶⁰ Formålet med prosjektet er å identifisere kanaler og virkemidler for å nå denne målgruppen med informasjon om assistert retur. De skal se på betydningen av ulike aktørers rolle i informasjonsarbeidet. Rapporten skal også se på hvordan returinformasjonen best kan tilrettelegges målgruppens særtrekk. Eventuelle fordeler og ulemper, samt effekter av informasjonsarbeidet de ulike aktørene utfører, skal vurderes. Rapporten

354 A. Strand m.fl., *Between two societies. Review of the Information, Return and Reintegration of Iraqi Nationals to Iraq (IRRINI)*, Christian Michelsen Institute, 2011, s. 51-52.

355 E-post fra IOM til NOAS av 23.01.2015.

356 UDIs liste over innvilgede prosjekter i 2014. UDI deler ut returmidler etter Justis- og beredskapsdepartementet, *Regelverk for tilskudd til retur- og tilbakevendings tiltak og -prosjekter Statsbudsjettet for 2014, kap. 490, post 72*, 2013-12-18-JD.

357 J-P Brekke, *Fra tilbakevending til retur. Evaluering av Flyktningshjelpens informasjonsprosjekt INCOR*, Institutt for samfunnsforskning, 2008, s. 89. Til tross for UDIs mål om økt antall assisterte returer, var INCORs målsettinger begrenset til å bidra til at asylsøkerne hadde et bedre informasjonsgrunnlag til å vurdere sin situasjon ut i fra. Flyktningshjelpen trakk seg til slutt grunn av myndighetenes ønske om at arbeidet til INCOR skulle motivere til retur, se s. 31 i evalueringen.

358 Ibid. s. 33.

359 Ibid.

360 Informasjon om denne rapporten er ikke lenger tilgjengelig på UDIs nettsider.

skal komme med konkrete forslag til metodiske tilnæringsmåter/informasjonsverktøy.

De uavhengige aktørene Innvandrernes Landsorganisasjon (INLO), Caritas, Kirkens Bymisjon, Det felles Innvandrerråd i Hordaland og Radio Latin-Amerika fikk i 2014 tildelt midler for å gi informasjon og veiledning om assistert retur.³⁶¹

INLO fikk 658 799 kr i 2014 til å spre informasjon og bevisstgjøre om muligheter ved assistert retur blant asylsøkere og personer med avslag, som oppholder seg utenfor asylmottak i Norge.³⁶² Prosjektet skal nå ut til målgruppen med informasjon gjennom organisasjoner, miljøer for innvandrere, offentlige etater som er i kontakt med målgruppen i Oslo, Akershus og det Indre Østlandsområdet (Drammen, Elverum, Gjøvik). INLO har siden 2012 levert informasjonsmateriell om returprogrammene til Caritas Infosenter, Cafe Saba, Sporet ved Kirkens Bymisjon og Frelsesarmeen, som alle jobber aktivt med innvandrere, men sluttet da disse aktørene selv fikk ovennevnte returmidler.

Caritas, den katolske kirkes humanitære bistandsorganisasjon, har hatt et pilotprosjekt siden slutten av 2013 hvor de informerer om assistert retur.³⁶³ Caritas fikk i 2014 145 000 kr til å videreføre sitt prosjekt. Caritas kommer i kontakt med målgruppen både gjennom de 37 katolske menighetene i Norge og organisasjonens informasjonssenter i Oslo. Caritas understreker at personene i målgruppen selv må ta stilling til den informasjon om assistert retur som organisasjonen formidler. Caritas presiserer overfor målgruppen at Caritas og IOM ikke representerer norske myndigheter. Caritas viser til at ca. halvparten av dem som benytter seg av informasjonsordningen, har hørt om den via «jungeltelegrafene».

Radio Latin Amerika fikk 466 612 kr i 2014 til en programserie om mennesker uten lovlig opphold, som spesielt skal bidra til at disse «[...] skal kjenne til ordningen med assistert retur og reintegrering i hjemlandet».³⁶⁴ Programserien har 11 episoder, hvor UDI, uteseksjonen i Oslo kommune, IOM og flere frivillige organisasjoner som Pro Sentret, Norsk Folkehjelp, INLO, Helsesenter for papirløse migranter, Natteravnene, Caritas og Frelsesarmeen intervjues. Dette radioprogrammet skal også sendes i andre radiostasjoner. Episodene har blitt avspilt til sammen 376 ganger på Radio Latin Amerikas nettsider.³⁶⁵

Realitetsorienterende arbeid i regi av uavhengige aktører kan nå ut til personer utenfor mottakssystemet. Personer som i lengre tid har vært ulovlig i Norge etter avslag. Det er ingen tvil om at aktørene nyter stor tillit i denne målgruppen, og at personer i målgruppen allerede har kontakt med uavhengige aktører. Et annet spørsmål er om disse organisasjonene har den nødvendige kompetanse på utlendingsrett og oppdatert, relevant landinformasjon til å kunne realitetsorientere asylsøkere med avslag i spørsmål knyttet til asylprosess og kriterier for opphold.

361 UDIs liste over innvilgede prosjekter i 2014.

362 E-post fra INLO til NOAS av 15.10.2014 og UDIs liste over innvilgede prosjekter i 2014.

363 E-post fra Caritas til NOAS av 06.10.2014 og UDIs liste over innvilgede prosjekter i 2014.

364 Radio Latin Amerika, *Et liv uten rettigheter -ny programserie om mennesker uten lovlig opphold*, 30.11.2014, tilgjengelig fra: <http://www.radiolatinamerika.no/noticias/noruega/1260-et-liv-uten-rettigheter-ny-program-serie-om-mennesker-uten-lovlig-opphold> og UDIs liste over innvilgede prosjekter i 2014.

365 Per 02.01.2015 siden 18. September 2014. Se: <http://www.radiolatinamerika.no/programacion/24-noticias/noruega/1261-et-liv-uten-rettigheter-programserie-om-mennesker-uten-lovlig-opphold>

4.3.1.4 Asylsøkere i utlendingsinternatet Trandum

IOM har ingen spesielle rutiner for personer i utlendingsinternat som søker om assistert retur. Tilgjengelig informasjon forteller utlendinger internert på Trandum at de kan sende søknad per faks og kontakte IOM for en samtale.³⁶⁶ IOM påpekte at de fleste internerte som kontakter IOM, får avslag på søknad om assistert retur fra UDI.

UDI har ingen egne retningslinjer for søknader om assistert retur fra utlendinger som er internert ved Politiets utlendingsinternat Trandum.³⁶⁷ Internerte utlendinger får avslag/aksept etter de samme regler som alle andre, og de kan få oppgitt årsaken til avslaget ved å henvende seg til Returenhetens vakttelefon. De som får godkjent søknad om assistert retur vil kunne reise med IOM. Søknader fra internerte utlendinger blir ikke registrert på noen særskilt måte. UDI kan derfor ikke gi informasjon om hvor mange søknader som mottas eller hvor mange som får avslag.

PU har påpekt at praktiske årsaker gjør det vanskelig å returnere med IOM, etter at utlendinger er internert.³⁶⁸ IOM har lang saksbehandlingstid og noen utlendinger tvangsreturneres derfor før IOM har fattet en beslutning. Andre utlendinger har fått avslag fra IOM tidligere, har tidligere misbrukt støtteordningen eller mangler identitetsdokumenter. PU mente at søknader om assistert retur sannsynligvis vil bli avslått, dersom tvangsretur er bestilt og utreisedag planlagt. UDI ville ikke kommentere PUs eksempler.³⁶⁹

4.3.2 Regelverk og praksis i andre land

Nederland, Storbritannia og Portugal anser assistert retur som et alternativ til internering.³⁷⁰

Forskere og internasjonale organisasjoner er ikke enige om forholdet mellom assistert retur og alternativer til internering.³⁷¹ Det er særlig diskutert i hvilken grad assistert retur fra utlendingsinternater er frivillig.

4.3.2.1 Utlendingsforvaltningen

Sverige

Sverige følger opp dem som får avslag i større grad enn Norge. Sverige har en annenmottaksordning enn Norge. De fleste asylsøkere i Sverige bor i private leiligheter, betalt av Migrationsverket.

Asylsøkere får en oppfølgingssamtale, både etter Migrationsverkets beslutning og etter Migrationsdomstolens endelige vedtak.³⁷² Etter dette får asylsøkere minst to til tre retursamtaler. Disse samtalene gjennomføres av retursaksbehandlere hos Migrationsverket. Underveis i asylprosessen får asylsøkere oppfølging fra en saksbehandler i Migrationsverket, som gir oppdateringer om asylsøknaden og

³⁶⁶ E-post fra IOM til NOAS av 18.09.2014.

³⁶⁷ E-post fra UDI til NOAS av 26.11.2014.

³⁶⁸ Møte med PU på Politiets utlendingsinternat Trandum 10.09.2014.

³⁶⁹ E-post fra UDI til NOAS av 26.11.2014.

³⁷⁰ EMN, *Synthesis Report- The use of detention and alternatives to detention in the context of immigration policies*, 2014, s. 36.

³⁷¹ Ibid.

³⁷² Migrationsverket, *Prosser hos Migrationsverket*, udatert. NOAS har fått denne presentasjonen fra Migrationsverket.

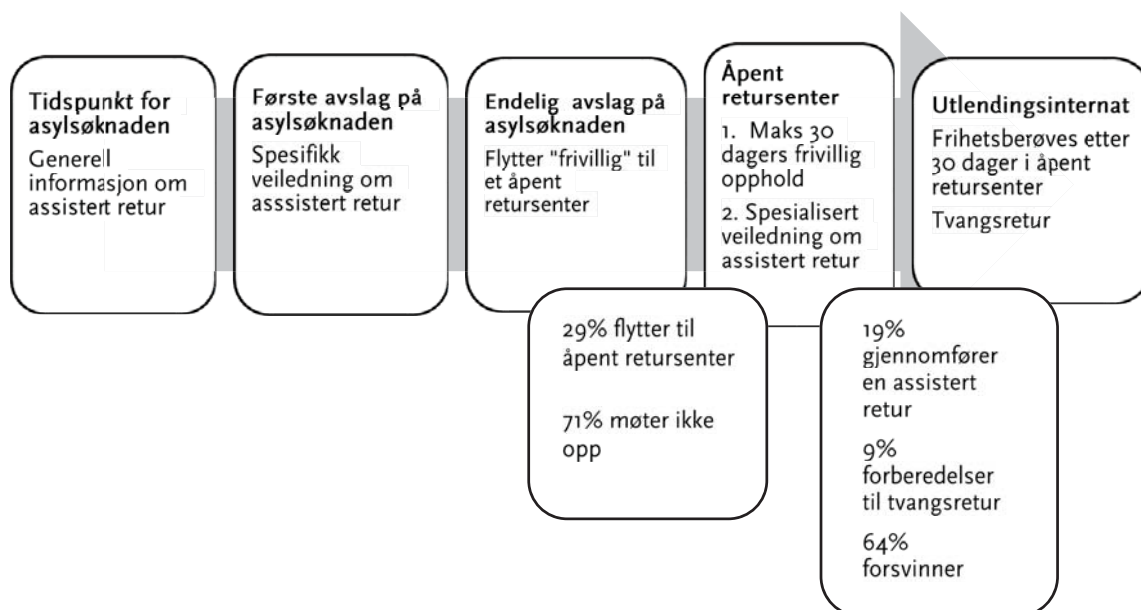
forbereder asylsøkeren på alle mulige utfall.³⁷³ Dette står i kontrast til asylsøkere i Norge, som i utgangspunktet bare innkalles til to retursamtaler, en ved første avslag fra UDI og en ved endelig avslag fra UNE.

Belgia

Assisterte returer har økt med 60 prosent siden Belgia la om asyl- og returprosessen i 2012.³⁷⁴ Men ca. 90 prosent av asylsøkere går under jorda etter endelig avslag. Enten flytter de ikke til åpne retursentre, eller de forsvinner fra de åpne retursentrene.³⁷⁵

Belgias nye asylprosess fra 2012 ble trukket frem på UDIs vårkonferanse i 2014, som et godt eksempel på returarbeid. Det nye systemet legger vekt på helhetlig og individuell oppfølging fra sosialarbeidere gjennom asylprosessen, med veiledning om muligheter for opphold og differensiert mottaksstruktur.

Figur 4. Veiledning om assistert retur og unndragelse i asylprosessen³⁷⁶



Returarbeid i ankomstfasen og før første vedtak

De fleste asylsøkere ønsker ikke å snakke om retur i den første delen av asylprosessen.³⁷⁷ De forstår ikke hvorfor sosialarbeideren vil prate om assistert retur, når vedkommende akkurat har kommet til Belgia. Asylsøkerne vil på dette tidspunktet helst få orientert seg i mottaket, møte advokaten sin og fokusere på asylsaken. Noen vil helst ikke snakke om retur før de har fått det første vedtaket. Andre asylsøkere mener det er bra å fra start snakke om assistert retur som en fremtidig mulighet.

373 For mer informasjon, se: <http://www.fabian.org.au/940.asp> og http://www.fluchtort-hamburg.de/file_admin/pdf/2012/City_report_Gothenburg.pdf.

374 Informasjon og tall fra FEDASIL presentasjonen på UDIs vårkonferanse i 2014.

375 Ibid.

376 Ibid.

377 E-post fra EMN Belgia av 02.09.2014 og fra FEDASIL av 15.09.2014.

Etter endelig avslag

Belgia har 300 plasser i åpne retursentre, fordelt på fire mottak.³⁷⁸ Asylsøkere med endelig avslag kan bo i et slikt senter i 30 dager før utreisefristen utgår og de kan interneres og tvangsreturneres. De mottar returveiledning minst tre ganger, og kan be om flere møter for å diskutere assistert retur.

Asylsøkere får tilbud om å flytte til et åpent retursenter etter endelig avslag.³⁷⁹ I sentrene får de videre veiledning om retur. De er ikke pålagt å flytte dit. Men lar de være, mister de statlig støtte.

Ved overflytting til retursenteret medfølger en mappe med oversikt over den veiledning asylsøker så langt har mottatt, og søkerens holdning til retur.³⁸⁰

Dersom det blir klart etter andre veiledningsmøte at asylsøkeren ikke er interessert i å samarbeide om en assistert retur, igangsettes forberedelser til en tvangsretur.³⁸¹ En asylsøker kan ikke tvangsreturneres før han har oversittet utreisefristen på 30 dager.

71 prosent av asylsøkerne «forsvinner» etter endelig avslag, før bosetting i et åpent retursenter.³⁸² 64 prosent av den drøye fjerdedelen som flytter til et åpent retursenter, forsvinner innen 30-dagersfristen for internering. Til sammen forsvinner omtrent 90 prosent av alle med endelig avslag. Trusselen om internering og tvangsretur etter 30 dager, virer avgjørende for asylsøkernes adferd.

4.3.2.2 Uavhengige aktører

Sverige

Sociala Missionen

Sociala Missionen tilbyr gratis rettshjelp i asylprosessen og kan gi informasjon om asylprosessen og landinformasjon. Sociala Missionen er et forum for alle som ønsker informasjon om retur etter endelig avslag, praktisk bistand, vurdering av asylsaken eller psykososial støtte. Organisasjonen bistår i å etablere kontakt med andre organisasjoner og svenske myndigheter, i tillegg til organisasjoner i hjemlandet.

Sociala Missionen har utviklet et verktøy som kartlegger faktorer i beslutningsprosessen og hvordan og i hvilken grad disse faktorene påvirker prosessen (se figur 5). Dette er et viktig verktøy i retursamtaler med asylsøkere med endelig avslag. Den gir et visuelt bilde av hvilke endringer og bekymringer som over tid påvirker asylsøkernes vurdering av retur til hjemlandet. Dette verktøyet tilpasses den enkelte.

378 Ibid.

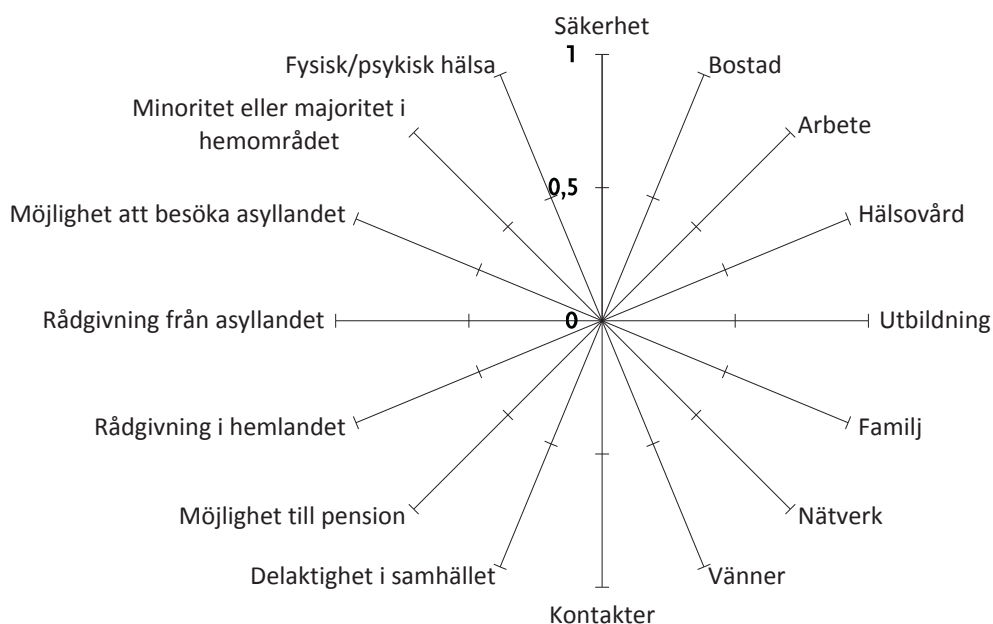
379 Ibid.

380 Ibid.

381 Ibid.

382 Tall fra FEDASIL presentasjonen på UDIs vårkonferanse i 2014.

Figur 5. Returveiledning: faktorer i beslutningsprosessen³⁸³



Social Missionen opplever at graderingen av ulike elementer endrer seg over tid for ulike personer.

Røde Kors Sverige

Røde Kors Sverige inngår i et returnettverk med andre nasjonale Røde Kors-organisasjoner, inkludert land som Danmark, Russland og Irak.³⁸⁴ Nettverket gir veiledning til dem som vurderer retur til hjemlandet og de følges opp etter retur av Røde Kors i hjemlandet.

Røde Kors ser på retur som et frivillig valg. Asylsøkeren skal selv bestemme hva som skal skje videre, etter at et endelig avslag foreligger:   bli i asyllandet eller returnere til hjemlandet.³⁸⁵ Organisasjonens medarbeidere skal ikke si hva asylsøkere skal eller ikke skal gjøre, men kan informere om ulike muligheter og konsekvenser.³⁸⁶ Dersom asylsøkeren velger å returnere, er målet å gi all tilgjengelig støtte og assistanse fra Røde Kors.³⁸⁷ Organisasjonen beskriver målgruppen som en sårbar gruppe, som behøver en vennlig tilnærming og betydelig støtte.³⁸⁸

Røde Kors gir veiledning som tar opp både situasjonen i Sverige og i hjemlandet.³⁸⁹ Asylsøkeren får hjelp til å forstå hvorfor han/hun har fått endelig avslag og til å forstå mulighetene etter ende-

383 E-post til NOAS fra Sociala Mission av 24.10.2014. Dette hjelpemiddelet har også blitt omtalt av andre som et godt verktøy i returarbeid, se D. Corlett, *Returning Failed Asylum Seekers from Australia*, 2007, s. 41, tilgjengelig fra: <http://www.sisr.net/apo/asylum-corlett.pdf>

384 Røde Kors, *Minutes from Conference in Macedonia*, 2014.

385 Ibid. s. 3.

386 Ibid.

387 Ibid.

388 Ibid.

389 Røde Kors, *Minutes from Conference in Macedonia*, 2014, s. 5

lig avslag. De henviser asylsøkere til juridisk bistand, dersom det er behov for det. Dersom vedkommende velger å returnere og har behov for assistanse i hjemlandet, kontaktes Røde Kors/Røde Halvmåne i hjemlandet. Sammen planlegger de hvordan individuelle behov kan ivaretas.

Røde Kors er særlig oppmerksom på de mest sårbare gruppene, eller grupper i faresonen for å være særlig sårbare. Eldre, syke, kvinner og mødre blir ansett som sårbare grupper.³⁹⁰ Den svenske organisasjonen kontakter søsterorganisasjoner (Røde Kors/Røde Halvmåne), eller andre organisasjoner i asylsøkeres hjemland og innhenter informasjon om tjenester til utsatte grupper og andre lokale muligheter for støtte.

Røde Kors i Sverige har kunnet vise til et høyt antall returer blant dem som mottok veiledning. I perioden 1. juli 2011 - 31. desember 2012 valgte 72 prosent³⁹¹ av irakerne som hadde fått veiledning å gjennomføre retur.³⁹²

Røde Kors i Sverige ser stor forskjell mellom dem som fikk reintegreringsstøtte og dem som ikke hadde fått.³⁹³ Midlene er viktige ved oppstart av egne bedrifter, sombetaling for bosted eller for å bli kvitt gjeld knyttet til reisen til Sverige.³⁹⁴ Flesteparten av familiene som returnerte trengte støtte fra Røde Halvmåne. Enten på grunn av den generelle sikkerhetssituasjonen, diskriminering eller vold i hjemmet.³⁹⁵ Det ble meldt om store vanskeligheter knyttet til arbeid og bosted.³⁹⁶

Danmark

Asylavtalen mellom den danske regjeringen, Enhedslisten og Liberal Alliance fra 2012 innebar en ny lovbestemmelse i utlendingsloven om at asylsøkere med endelig avslag og en fastsatt utreisefrist skal tilbys uavhengig rådgivning om mulighetene for hjemreise og økonomisk støtte.³⁹⁷ Formålet med forsterket rådgivning er å fremme valg av frivillig/assistert retur innen utreisefristen.³⁹⁸ Den uavhengige rådgivningen skal tilbys som et supplement til den rådgivning som gis av Rigspolitiet i forbindelse med et endelig avslag på asyl.³⁹⁹

Dansk Flygtningehjælp og Røde Kors Danmark drifter slik uavhengig rådgivning. Det blir årlig utdelt 18,2 millioner kroner for dette formålet.⁴⁰⁰ Tilbudet skal være tilgjengelig over hele landet, uavhengig av type asylsenter.⁴⁰¹

390 Ibid. s. 3.

391 39 personer hadde mottatt veiledning, og 25 hadde valgt å returnere. Røde Kors, *Sluttrapport til Europeiska flyktningfonden: Svenska Röda Korsets Nätverk vid Återvändande*, 20.02.2013, s. 18.

392 Ibid. s. 18.

393 Ibid. s. 28.

394 Ibid.

395 Ibid. s. 25.

396 Ibid. s. 25.

397 Asylavtalen og Udlændingeloven § 43 a, stk. 8. Lovbekendtgørelse nr. 863 af 25. Juni 2013.

398 Udlændingestyrelsen, *Udbudsmateriale til rådgivningstjeneste for afviste asylansøgere*, 26. november 2013, s. 1. Tilgjengelig fra: <https://www.nyidanmark.dk/NR/rdonlyres/2AB6EF03-D579-412F-99A9-843241FF803/0/Udbudsmaterialetilr%C3%A5dgivningstjeneste.pdf>

399 Ibid. s. 1 og 27.

400 Ibid. s. 11.

401 Ibid. s. 1.

Dansk Flygtningehjælp (DRC)

DRCs rådgivningstjeneste bistår asylsøkere med veiledning, forklarer dem hvorfor de har fått endelig avslag og informerer om retur- og reintegreringsstøtte. Sakene gjennomgås for å se om det finnes grunnlag for lovlig opphold.⁴⁰² Når DRC har mottatt informasjonen og undersøkt asylsøkerens rettigheter, innkalles asylsøkeren til et intervju i København.⁴⁰³ Intervjuet kan gjøres over telefon, dersom vedkommende bor langt unna.⁴⁰⁴ Det kan noen ganger ta opptil tre uker før asylsøkeren hører fra DRC.⁴⁰⁵ Saksbehandlingstiden skyldes delvis at DRC er avhengig av informasjon fra myndighetene om oppholdsgrunnlaget i Danmark, før organisasjonen kan gi veiledning til den enkelte asylsøker.⁴⁰⁶

Asylsøkere med endelig avslag som vurderer retur til hjemlandet, kan be om et personlig møte med en rådgiver. I møtet skal asylsøkeren få best mulig informasjon, som grunnlag for en selvstendig beslutning om retur.⁴⁰⁷

DRC tilbyr også anonym rådgivning over telefon på dansk, engelsk, bosnisk/serbisk/kroatisk, arabisk eller kurdisk (sorani). Tilbudet er ikke like omfattende, og kan ikke erstatte en personlig samtale.⁴⁰⁸ Asylsøkerne kan spørre om alt, inkludert retur og muligheter til støtte ved en retur.⁴⁰⁹

DRC har informasjonsmøter i mottak, for å informere om rådgivningstjenesten. DRC tilbyr også individuelle samtaler når de besøker mottak. I slike møter får asylsøker mulighet til å diskutere saksavklaring, muligheter for lovlig opphold i Danmark og spørsmål om retur.⁴¹⁰

Røde Kors Danmark

Rådgivere på Røde Kors' danske asylsentre får systematisk opplæring. Samtaler med asylsøkere bygges på motiverende og deltakende metoder. Røde Kors har som utgangspunkt at det å forholde seg til en eventuell hjemreise, er en prosess i seg selv.⁴¹¹ Det tilbys derfor opptil fire individuelle samtaler.⁴¹² I forkant av samtalene holdes informasjonsmøter om det relevante hjemlandet.⁴¹³ I informasjonsmøtene inviteres asylsøkere til individuell rådgivning. I tillegg gjennomgås muligheter i hjemlandet, og mer spesifikke temaer, som det å skulle returnere med barn.⁴¹⁴

Røde Kors Danmark har samme opplegg som Røde Kors i Sverige, hvor de som velger å returnere får bistand av Røde Kors/Halvmåne i hjemlandet.⁴¹⁵

402 European Reintegration Support Organisations (ERSO), *Danish Refugee Council*, udatert. Tilgjengelig fra : <http://www2.erso-project.eu/european-network-members/danish-refugee-council/>

403 E-post fra Udlændingestyrelsen av 05.09.2014.

404 Ibid.

405 Ibid.

406 Ibid.

407 Se: <http://flygtning.dk/danmark/om-at-vende-hjem/raadgivning/>

408 E-post fra Udlændingestyrelsen til NOAS av 05.09.2014.

409 Ibid.

410 European Reintegration Support Organisations (ERSO), *Danish Refugee Council*, udatert.

411 E-post fra Udlændingestyrelsen til NOAS av 05.09.2014.

412 Ibid.

413 Ibid.

414 Ibid.

415 Se delen om Sverige i dette kapittelet for mer informasjon.

4.3.2.3 Asylsøkere i utlendingsinternater

Belgia

Belgias strenge kriterier for hvilke internerte utlendinger som kan returnere assistert fra et utlendingsinternat, er ikke offentlig tilgjengelig.⁴¹⁶ I 2013 returnerte 48 internerte utlendinger assistert, av totalt 4988 internerte utlendinger.⁴¹⁷

Nederland

IOM Nederland har siden 2004 tilbudt assistert retur for internerte utlendinger. IOM Nederland har ansatte som jobber i utlendingsinternater med informasjon og forberedelser til assistert retur.⁴¹⁸ I følge IOM Nederland returnerte 259 internerte utlendinger i løpet av en måned; 1. mai til 1. juni 2013.⁴¹⁹ 169 av disse mottok € 1 500 i reintegreringsstøtte. Utlendingene kom hovedsakelig fra Marokko, Georgia, Nigeria, India, Ghana og Albania. Antallet som returnerer assistert fra utlendingsinternater blir stadig færre, fordi nederlandske myndigheter internerer færre enn tidligere. De som returnerer assistert med IOM, løslates rett før flyavgang.

En rekke betingelser må oppfylles for assistert retur fra et utlendingsinternat.⁴²⁰ Utlendingen må ha et identitetsdokument eller kunne skaffe dette. Utlendingen må ikke tidligere ha reist assistert med IOM eller tidligere ha blitt tvangsreturnert fra Nederland. Videre vil en bestilt hjemreise være til hinder for assistert retur.

Storbritannia

Assistert retur var tilgjengelig for internerte utlendinger i Storbritannia fram til april 2014. Home Office valgte å avslutte ordningen, selv om internerte utlendinger utgjorde et stort antall av assisterte returnerer.⁴²¹ Home Office viste til at det var urettferdig overfor de som ikke var internert, at internerte utlendinger fikk samme tilgang på støtteordninger for assistert retur. Home Office mente ordningen svekket oppslutningen om assistert retur.

4.4 Kvalifiseringstiltak

Kvalifiseringstiltak er yrkeskurs som tilrettelegger for integrering i hjemlandet.⁴²² Kvalifiseringstiltak kan inngå som et ledd i arbeid med assistert retur. Slike tiltak kan gi meningsfylt aktivitet for beboere i mottak og kan gi bedre utnyttelse av reintegreringsstøtte.⁴²³

416 EMN, *The use of detention and alternatives to detention in the context of immigration policies in Belgium*, 2014, s. 42.

417 Ibid. Det er ikke kjent hvor mange av disse var asylsøkere med utreiseplikt.

418 For mer informasjon, se: <http://www.iom-nederland.nl/en/voluntary-return/project-for-migrants-in-immigration-detention>.

419 E-post fra IOM Nederland til NOAS fra 02.10.2014. Det er ikke kjent hvor mange av disse var asylsøkere med utreiseplikt.

420 M. Kox, *Leaving Detention?*, IOM, 2011, s. 214

421 Border Criminologies, *Assisted Voluntary Return (AVR): Government Funding and the Refugee Sector*, Centre for Criminology, University of Oxford, 28. mai 2014.

422 UDI, *RS 2012-010 Midler til returfremmende tiltak i mottak*, 2012, punkt 4.2 og NOU, *I velferdsstatens venterom*, 2011: 10, pkt. 30.2 og Deloitte, *Evaluering av returfremmende tiltak i ordinære mottak*, 2014, s. 20.

423 Deloitte, *Evaluering av returfremmende tiltak i ordinære mottak*, 2014, s. 20.

Tiltakene skal motivere asylsøkere til å velge assistert retur etter avslag. Deltakelse i aktiviserende tiltak kan gjøre asylsøkere med avslag mer åpne for realitetsorientering. Noe som igjen er en forutsetning for å motta informasjon og veiledning om assistert retur.

4.4.1 Norge

Norsk forskning har ikke påvist en god effekt av kvalifiseringstiltak på valg av assistert retur, men det er påvist god effekt mot passivisering i mottak.⁴²⁴

Valenta og Berg mener normalisering gjennom aktivitet kan forebygge klientifisering, passivisering og nedsatt psykisk helsetilstand.⁴²⁵ Disse problemstillingene er konsekvenser av tilværelsen som asylsøker med endelig avslag og utreiseplikt. Kvalifiseringstiltak kan forebygge passiviseringsprosessen, som over tid virker returhemmende.

Winsvold og Engebrigtsen fant at flere mottak mener «[...] man trenger målrettet satsing mot beboerne i mottaket med tanke på å motivere for retur, med konkretisert kursing i forhold til hva behovet er i hjemlandene deres».⁴²⁶ Utfordringer ligger i å finne balansen mellom motiverende opplæring i et yrke, rask saksbehandling og retur kort tid etter endelig avslag.

Evalueringen av returprogrammet til Afghanistan anbefalte at omfattende arbeidstrening bør tilbys i forkant av retur.⁴²⁷

På bakgrunn av Deloitte's evaluering av kvalifiseringstiltak, har regjeringen besluttet at UDI ikke skal prioritere slike tiltak.⁴²⁸ Hovedinnsatsen skal være på retursamtaler og individuell oppfølging. Alle de 28 søknadene om midler til kvalifiseringstiltak ble avslått av UDI i 2014.⁴²⁹ Eksempler på søknader som ble avslått var entreprenørkurs, engelskkurs, journalistkurs, sveisekurs og en praktikantordning.

Kvalifiseringstiltak i mottak i perioden 2011-2012

Kvalifiseringstiltak skulle spesielt «bidra til økte forutsetninger for fremskaffing av inntektsgivende arbeid etter retur til hjemlandet.»⁴³⁰ Kvalifiseringstiltak inkludert kurs i engelsk, IKT, sveising, bedriftsetablering og helsearbeid.⁴³¹ Deltakerne i disse kvalifiseringstiltakene deltok også i samtaleprosjektet «Veien Videre».⁴³²

Kvalifiseringstiltakene i mottak 2011-2012 ble evaluert av Deloitte i 2014. Deloitte fant at kvalifiserings-

424 Ibid.

425 M. Valenta og B. Berg, *Avviste asylsøkere og ventemottaksordningen*, NTNU Samfunnsforskning, s. 19 i og NOU, *I velferdsstatens ventetom*, 2011: 10, pkt. 20.5.2.2, s. 177.

426 A. Winsvold og A. Engebrigtsen, *For barnas skyld*, NOVA Rapport 17/2010, 2010, s. 71.

427 A. Strand m.fl., *Return in dignity, Return to what? Review of the Voluntary Return Programme to Afghanistan*, Christian Michelsen Institutt, 2008, s. viii.

428 E-post fra UDI til NOAS fra 22.10.2014.

429 UDIs liste over søknader i 2014.

430 Deloitte, *Evaluering av returtiltak i ordinære mottak*, 2014, s. 20.

431 Ibid. For en utførende list se Anneks 3.

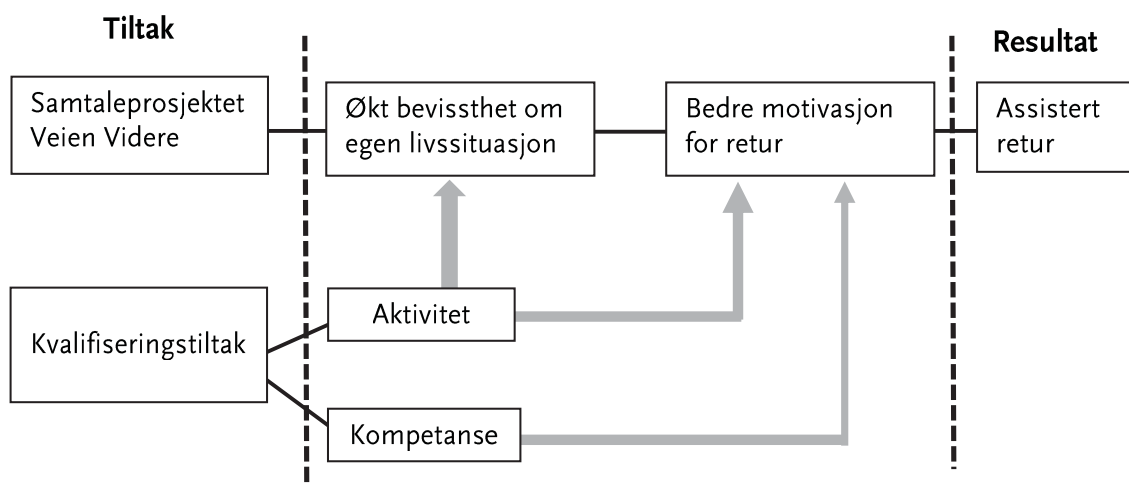
432 Ibid. s. 18. «Veien Videre» er et samtaleprosjekt der returrådgivere skulle gi veiledning i form av motiverende intervju (MI), som er en «målrettet og klientsentrert samtaleform som brukes når man ønsker å styrke en persons indre motivasjon for endring». Dette tiltaket omtales i denne rapportens kapittel 4.3.1 om returveiledning i Norge.

tiltakene og samtaleprosjektet ikke hadde ønsket effekt på retur, fordi tiltakene ikke samsvarte med målgruppens eksisterende kompetanse og arbeidsmarkedet i hjemlandet.⁴³³ Det viste seg at deltakerne først og fremst anså tiltakene som muligheter til å få innpass i det norske arbeidsmarkedet.⁴³⁴ Deloitte fant at tiltaket var logistisk vanskelig å arrangere.⁴³⁵

Evalueringen fremhevet likevel at kvalifiseringstiltak var en nyttig arena «[...] for å nå inn med budskapet og erkjennelsen om at avslaget er endelig og at retur er et godt alternativ»⁴³⁶ for utreisepliktige som var lei av «retursnakket» og som ikke dro nytte av gruppeinformasjon. Tiltakene tilrettela for deltakelse i individuelle samtaler om retur.⁴³⁷ Slik hadde kvalifiseringstiltakene en indirekte effekt på assistert retur gjennom aktivisering.⁴³⁸ Tiltakene hadde positiv effekt på de utreisepliktiges fysiske og mentale helse.⁴³⁹ Noe som bidro til økt deltakelse i samtaleprosjektet.⁴⁴⁰

Flere elementer ble trukket fram som begrunnelse for manglende effekt av kvalifiseringstiltakene: En del av deltakerne hadde allerede en viss kompetanse og tiltakene var i for liten grad tilpasset målgruppen og formålet.⁴⁴¹

Figur 6. Samtaleprosjektet «Veien Videre» og kvalifiseringstiltak⁴⁴²



4.4.2 Regelverk og praksis i andre land

Danmark og Nederland vektlegger i større grad betydningen av kvalifiseringstiltak. Uavhengige aktører fra sivilsamfunnet er sentrale tilbydere av slike tiltak.

433 Ibid. s. 36.

434 Deloitte, *Evaluering av returtiltak i ordinære mottak*, 2014, s. 36 og 38.

435 Ibid. s. 22.

436 Ibid. s. 44.

437 For mer informasjon om samtaleprosjektet «Veien Videre», se kapittel 4.3 «Informasjon og veiledning om assistert retur».

438 Deloitte, *Evaluering av returfremmende tiltak i ordinære mottak*, 2014, s. 8.

439 Ibid. s. 47.

440 Ibid.

441 Ibid. s. 36.

442 Ibid. s. 28.

Danmark

Røde Kors mener retursamtaler ikke kan stå alene.⁴⁴³ Rådgivningstjenesten har derfor et tett samarbeid med forskjellige utdannelsesaktiviteter under asylfasen, for å styrke asylsøkernes egne ressurser og kompetanse. Kursene gir kompetanse som kan anvendes både i Danmark og i hjemlandet.⁴⁴⁴ Det tilbys kurs om i blant annet oppstart av egen virksomhet, syng og mekanikk osv.

Fagrettede kurs inngår i Røde Kors' individuelle handlingsplaner for hjemreise.⁴⁴⁵ Røde Kors/Røde Halvmåne i hjemlandet kan veilede om jobbmuligheter der. Røde Kors mener rådgivningen ideelt sett burde fulgt opp med opplegg målrettet etter de muligheter som er i hjemlandet.

Nederland

Nederland har i økende grad vektlagt uavhengige aktørers tilbud om bærekraftige returfremmende tiltak, for å hindre re-migrasjon etter retur. I mars 2014 ble det åpnet for å bevilge midler til uavhengige aktører som jobber med returfremmende tiltak med mål om å øke deltakernes ferdigheter før retur.⁴⁴⁶ De fleste av disse prosjektene vektlegger veiledning og tiltak knyttet til arbeidsferdigheter og entreprenørskap, med oppfølging i hjemlandet.⁴⁴⁷

Nederlandske myndigheter har satt en rekke kriterier for å få tilgang til midler.⁴⁴⁸ De krever blant annet tett samarbeid mellom aktørene som har prosjekter og utlendingsforvaltningen. Det er utlendingsforvaltningen som skal godkjenne deltakelsen til de enkelte asylsøkerne. Deltakere kan ikke ha vært ilagt innreiseforbud i mer enn fem år eller tidligere være dømt for seksualforbrytelser eller trafficking. De må ha en nasjonalitet som kvalifiserer til deltakelse i ordninger for assistert retur. De kan ikke ha fått lignende støtte fra et tidligere returfremmende program.

Bridge to Better

Bridge to Better er et prosjekt som har blitt fremhevet av både nederlandske myndigheter og IDC som et positivt prosjekt.

Prosjektet har fått godkjent 247 deltakere i perioden januar 2012 til juni 2014. Ikke alle disse har fullført opplegget.⁴⁴⁹ 125 deltakere har returnert assistert, mens en deltaker ble tvangsreturnert. 109 av 125 deltakere som returnerte assistert, var tidligere asylsøkere.

Bridge to Better skal gjennom veiledning, arbeidstrening og entreprenørskap mobilisere til selvhjelp, som igjen skal motivere til en bærekraftig og verdig assistert retur.⁴⁵⁰ Målet er at deltakere skal returnere hjem med nødvendig kompetanse og midler til å starte egne foretak i hjemlandet innen fire måneder. Frivillige fra arbeidslivet er kursholdere og har deltakere på utplassering i relevante

443 E-post fra Udlændingestyrelsen til NOAS av 05.09.2014.

444 Ibid.

445 Ibid.

446 EMN, *The use of detention and alternatives to detention in the context of immigration policies in the Netherlands*, 2014, s. 21.

447 Se oversikt over de ulike prosjektene i Nederland her: <http://www.infoterugkeer.nl/projecten/> og http://dienstterugkeerentverk.nl/images/j-24789-factsheet-on-assistance-for-voluntary-return-20140912-eng_tcm66-525381.pdf.

448 EMN, *The use of detention and alternatives to detention in the context of immigration policies in the Netherlands*, 2014, s. 20-21.

449 E-post fra Bridge to Better til NOAS av 15.10.2014 og telefonsamtale i oktober 2014.

450 Se Bridge to Better-nettsiden: <http://www.bridgetobetter.org/nl/wie-zijn-we>.

bedrifter.⁴⁵¹ Bridge to Better legger stor vekt på hjelp til selvhjelp og ønsker å hjelpe deltakerne med å oppfylle sine drømmer. De har et kontaktnettverk i hjemlandene til deltakerne og følger opp deltakerne etter at de har returnert.

Bridge to Better mener at deltakernes evne til å arbeide med returrettede prosjekter avhenger av at grunnleggende behov tilknyttet mat og husly er dekket. Deltakere i prosjektet får derfor € 750 per måned av nederlandske myndigheter til å dekke husleie, mat og reisekostnader i Nederland. De får også midler til språkkurset TOEFL og til fremskaffelse av reisedokumenter. Deltakere som returnerer får € 1 500 i materiell støtte fra IOM til å starte sin egen forretning. De kan også få annen økonomisk støtte fra IOM. Bridge to Better rekrutterer frivillige som kan tilby husly under prosjektdeltakelsen.⁴⁵²

Eksempler på forretningsplaner gjennomført i hjemlandet inkluderer jordbruksvirksomhet (mais etc.), oppdrettsnæring (kylling, kuer osv.), butikker, taxi og barnehager. En deltaker har drevet virksomheten til et overskudd, som han har brukt til å starte en skole.

Prosjektet er delt opp fire faser.⁴⁵³ I den første fasen skal forvaltningsorganet DT&V godkjenne deltakelse. Utlendingen må samarbeide om identitetsavklaring og deltakerens arbeidsferdigheter og utdanning kartlegges. Den andre fasen tar ca. to måneder og gir arbeidstrening og opplæring i entreprenørskap. I denne fasen gjennomgår deltagerne IT-kurs og forretningskurs. De lærer å lage en forretningsplan etter SMART-metoden, kartlegger behovet for sin forretningsidé gjennom kontaktnettverket til Bridge to Better i hjemlandet, vurderer gjennomførbarhet og kartlegger behovet for råvarer osv. Deltakeren lærer også om økonomi og regnskapsføring og får individuell oppfølging i arbeidet med forretningsplanen. Deltagerne må gjøre praktiske oppgaver i hvordan et overskudd skapes. De får blant annet i oppgave å skape overskudd ut av en liten startsum. De får også informasjon om hvordan det har gått med andre deltakere som har returnert og startet sine egne foretak. Den tredje fasen handler om å finjustere forretningsplanen. Dette innebærer økt kontakt med nettverket i hjemlandet, og de får blant annet bistand til å finne lokaler til forretningen sin og forsyning av råvarer, materialer, maskinvarer osv. Deltakeren mottar videre arbeidstrening, men de kan også bli utplassert i en bedrift. Den fjerde fasen er etter at deltakerne har returnert til hjemlandet. Bridge to Better bistår dem da med problemstillinger knyttet til familiegjenforening, bolig og forretnings spørsmål. Bridge to Better har et online forum hvor deltakere kan diskutere før og etter at de har returnert.

Bridge to Better opplever at de som endrer mening om retur, gjør det på grunn av endringer i den politiske situasjonen i hjemlandet, spesielle hendelser i hjemlandet eller fordi de får håp om lovlig opphold i Nederland. Ebola-utbruddet i Sierra Leone medførte at deltakere trakk seg.

4.5 Oppsummering

Styrket informasjon, veiledning og rettshjelp fra starten av asylprosessen bidrar til å gi asylsøkere en subjektiv opplevelse av rettssikkerhet.

Passivisering og klientifisering av asylsøkere er et stort problem og svekker deres evne og motivasjon til å ta tak i egen sak og situasjon. Aktivisering gjennom meningsfylt arbeid og opplæringstiltak er viktig for asylsøkeres mentale og fysiske helse – og dermed deres returmotivering. Liberalisering av

451 Se Bridge to Better-nettsiden: <http://www.bridgetobetter.org/nl/wat-kun-jij-doen/vrijwilligers/stages>.

452 Se Bridge to Better-nettsiden: <http://www.bridgetobetter.org/nl/wat-kun-jij-doen/vrijwilligers/onderdak>.

453 Se Bridge to Better-nettsiden: <http://www.bridgetobetter.org/nl/wat-doen-we/item-1>.

strengt norske restriksjoner på asylsøkeres adgang til å ta lovlig arbeid vil styrke integrering av dem som skal bli – og gi ressurser og verdighet til å se muligheter for retur for dem med avslag.

5 Alternativer til internering (ATI)

Utlendinger skal *ikke* interneres, dersom tilgjengelig alternativer til internering er tilstrekkelige.⁴⁵⁴ Dette betyr at alternativer alltid skal vurderes først i hver enkelt sak. På grunn av den påkjenningen som internering innebærer, bør alternativer i særlig grad brukes overfor sårbare personer.⁴⁵⁵

Alternativer til internering er tvangsmidler som beslag av reisedokumenter, meldeplikt, bestemt oppholdssted, løslatelse ved kausjon, garantist og elektronisk kontroll.⁴⁵⁶

Norge

Norge har kun meldeplikt og bestemt oppholdssted tilgjengelig som ATI i utlendingsloven.⁴⁵⁷ Beslag av reisedokumenter brukes ikke som et alternativ i norsk sammenheng.⁴⁵⁸

Diskusjonen om ATI i norsk sammenheng er noe begrenset. Asylsøkere interneres vanligvis kun i forbindelse med tvangsretur, og da som oftest for kort tid. Spørsmålet om ATI er viktigst ved langvarig internering og ved identitetsavklaring. Flere interneres nå over lengre tid.⁴⁵⁹ Regjeringen ønsker i større grad å internere ved identitetsavklaring.⁴⁶⁰ Assistert retur vil være det beste alternativet for asylsøkere med utreiseplikt.⁴⁶¹

Se kapittel 2.2 «Alternativer til internering» for statistikk om ATI i Norge.

454 For mer informasjon om kravet om forholdsmessighet, se kapittel 2 «Internering og alternativer til internering» og kapittel 4.1.3 «Internering».

455 Se kapittel 2.2.2.2 «Graden av inngrep i frihet, andre menneskelige og økonomiske kostnader».

456 UNHCR, *Detention Guidelines*, 2012.

457 Utlendingsloven § 105. En utlending som nevnt i utlendingsloven § 105 første ledd bokstav a til d og § 130 første ledd kan pålegges meldeplikt eller bestemt oppholdssted, jf. utlendingsforskriften § 18-12 første ledd, første punktum. Det kan pålegges meldeplikt eller bestemt oppholdssted eller begge deler, jf. utlendingsforskriften § 18-12 annet ledd. Ved pålegg om meldeplikt eller bestemt oppholdssted, skal det vurderes om det skal tas beslag i reisedokumenter, jf. lovens § 104 tredje ledd. En utlending kan kreve innbrakt for retten spørsmålet om vilkårene for meldeplikt og bestemt oppholdssted foreligger, og om det er grunn til å opprettholde pålegget, jf. utlendingsloven § 105 annet ledd annet punktum. Denne rapporten ser ikke på bestemt oppholdssted eller meldeplikt etter utlendingsloven § 105 første ledd bokstav d. Den såkalte «Lex Krekar»-paragrafen hjemler for pålegg om meldeplikt eller bestemt oppholdssted dersom det eneste grunnlag for opphold i riket er vernet mot utsendelse etter § 73. Pålegg etter denne bestemmelsen kan besluttes når utlendingen utgjør en trussel mot grunnleggende nasjonale interesser, jf. utlendingsforskriften § 18-12 første ledd, annet punktum. Justis- og beredskapsdepartementet ga i 14.01.2015 en ny instruks om ileggelse av bestemt oppholdssted og meldeplikt for personer som er utvist av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser, men vernet mot retur, tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/gi-012015-instruks-om-ileggelse-av-bestemt-oppholdssted-og-meldeplikt-for-personer-som-er-utvist-av-hensyn-til-grunnleggende-nasjonale-interesser-men-vernet-mot-retur/id2360619/>

458 Utlendingsloven § 104. Ved pålegg om meldeplikt eller bestemt oppholdssted, skal det vurderes om det skal tas beslag i reisedokumenter, jf. lovens § 104 tredje ledd. Reisedokumenter beslaglegges sjeldent fordi kun 10 prosent av asylsøkerne har et reisedokument. Asylsøkere har uansett en plikt til å levere inn reisedokument sammen med søknaden om asyl, jf. utlendingsloven § 93. Utlendingsloven § 83, jf. utlendingsforskriften 17-7 oppstiller et generelt krav om medvirkning til identitetsavklaring. Asylsøkere har etter endelig avslag fra UNE en «absolutt plikt» til å fremskaffe reisedokumenter, jf. utlendingsloven § 90 sjetten ledd. Brev fra PU til NOAS av 09.02.2015.

459 Interneringen varte i over fire uker ved 18 tilfeller i 2013 og ved 34 tilfeller i 2014. Antall tilfeller hvor det gis en fengslingskjennelse har økt fra 310 til 329. E-post fra PU til NOAS av 12.02.2015.

460 Se kapittel 2.1 «Internering».

461 Se kapittel 2 «Internering og alternativer til internering» og kapittel 4 «Styrket rettsikkerhet og forebyggende tiltak».

Europa

EMN-studien om internering og alternativer til internering fant at de vanligste alternativene blant 27 europeiske land er meldeplikt (24 land), bestemt oppholdssted (19 land), beslag av reisedokumenter (16 land) og kausjon (13 land).⁴⁶² Norge deltok i denne studien.

Tabell 1. Oversikt over alternativer til internering i europeiske land⁴⁶³

Alternativer til internering	Land
Beslag av reisedokumenter	CY, DE, DK, EE, ES, FI, FR, HR, HU, IE, LV, NL, PL, SE, UK, NO
Meldeplikt	AT, BE, BG, DK, CY, CZ, DE, EE, ES, FI, FR, HR, HU, IE, LT, LV, NL, PL, PT, SE, SI, SK, UK, NO
Bestemt oppholdssted	AT, BE, CZ, DE, DK, EE, ES, FI, FR, HR, HU, IE, LU, NL, PL, PT, SI, UK, NO
Løslatelse ved kausjon	AT, BE, CZ, DE, FI, HR, HU, IE, NL, PL, PT, SK, UK
Garantist	DE, HR, LT, UK
Elektronisk kontroll	FR, IE, PT, UK

EMN-studien viste at kun 13 av 27 land kunne oppgi statistikk om ATI.⁴⁶⁴ Alternativer hadde blitt brukt overfor 3 899 utlendinger i disse 13 landene.⁴⁶⁵ Mangelfull statistikk gjør det vanskelig å kartlegge hvor utbredt bruken av ATI er.⁴⁶⁶

Den norske EMN-studien om internering og alternativer til internering inneholdt kun informasjon om lengden på internering.⁴⁶⁷ Den står dermed i sterk kontrast til EMN-studier fra andre land, hvor mer detaljert statistikk fremkom. Den norske studien påpekte at det er et klart behov for større studier om internering og alternativer til internering og effekten av slike tvangsmidler.⁴⁶⁸

EMN-studien viste at graden av effektivitet er vanskelig å måle, uten god statistikk.⁴⁶⁹ Tilgjengelig statistikk var som regel basert på små og ikke sammenlignbare utvalg. Studien konkluderte likevel med at det er mulig å antyde at unndragelsesfaren kan anses som større ved bruk av alternativer enn ved internering.

EMN-studien viste at alternativer koster mindre enn internering.⁴⁷⁰ Studien viste også til at risikoen for brudd på grunnleggende menneskerettigheter er større i utlendingsinternater enn ved alternativer.

⁴⁶² EMN, *Synthesis Report- The use of detention and alternatives to detention in the context of immigration policies*, 2014, s. 33. Flere av de nasjonale EMN-studiene er tilgjengelig på EMNs nettside. Disse er mer detaljrike enn synteserapporten, tilgjengelig fra: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/index_en.htm#filter_detention/c_

⁴⁶³ EMN, *Synthesis Report- The use of detention and alternatives to detention in the context of immigration policies*, 2014, s. 33. Se EMN-rapporten for forklaring av landkoder. NOAS har lagt til informasjon om Danmark, som ikke inngikk i EMN-studien.

⁴⁶⁴ Ibid.s. 10. Østerrike, Belgia, Estland, Finland, Ungarn, Frankrike, Kroatia, Latvia, Litauen, Sverige, Slovenia og Slovakia.

⁴⁶⁵ Ibid. tabell A4.B.

⁴⁶⁶ Ibid. s. 7 og 37-38.

⁴⁶⁷ EMN, *The use of detention and alternatives to detention in the context of immigration policies –the case of Norway*, 2014, s. 22.

⁴⁶⁸ Ibid. s. 5.

⁴⁶⁹ Ibid. s. 7.

⁴⁷⁰ Ibid.

En annen EU-studie fant 87 hjemler i 31 land for alternativer til internering.⁴⁷¹ Norge inngikk i denne studien. I praksis var kun 32 prosent av hjemlene i bruk. 23 prosent av hjemlene var ikke i bruk. Ingen informasjon var tilgjengelig om de resterende 45 prosent av hjemlene.

Effektiv implementering av ATI i praksis

Forskere og uavhengige aktører har påpekt at graden av unndragelsesfare avhenger av hvilken oppfølging og støtte, inkludert juridisk bistand, som gis til utlendinger som er pålagt alternative tvangsmidler.⁴⁷² Det er vanskelig å skille betydningen av selve tvangsmidlet fra oppfølgingen og dermed evaluere effekten av de ulike tiltakene isolert sett.

UNHCRs retningslinjer for internering påpeker at «case management» er nødvendig for effektiv implementering av ATI.⁴⁷³ UNHCRs forskning hevder at case management tilrettelegger for nødvendig kontakt mellom myndighetene og asylsøkeren.⁴⁷⁴ Case management er en integrert strategi, som skal sikre asylsøkere nødvendig støtte fra starten av asylprosessen frem til lovlig opphold eller tvangsretur ved utreiseplikt.⁴⁷⁵ Konseptet innebærer at hver asylsøker har en saksbehandler som gir informasjon og veiledning om asylprosessen, andre muligheter for lovlig opphold og assistert retur, betingelsene tilknyttet pålegg om ATI (for eksempel at de må melde seg for politiet en gang i uka) og konsekvensene av ikke å etterleve meldeplikt. UNHCRs retningslinjer påpeker særlig at et tillitsfullt forhold mellom partene og effektiv implementering av ATI krever åpenhet, aktiv informasjonsutveksling og godt samarbeid.⁴⁷⁶

Dette kan sikre at utlendinger i større grad overholder myndighetenes betingelser og krav. UNHCR har særlig trukket betydningen av at utlendinger opplever å bli hørt og «myndiggjøres» (empowered), mottaksforhold, rettssikkerhet og såkalt «holistisk veiledning og støtte» i henhold til basale behov, psykososial støtte og bistand i utlendingssaken. Dette ble identifisert som viktige elementer i effektiv implementering av ATI.⁴⁷⁷

IDCs forskning hevder at utlendinger i større grad vil overholde pålegg om alternativer og en eventuell utreiseplikt, dersom de følges opp gjennom såkalt «case management».⁴⁷⁸ Gratis rettshjelp, tilgang til tolk og sikring av basale behov er elementære betingelser for effektiv implementering av ATI.

471 Norge inngikk i denne studien. Beslag av reisedokumenter, meldeplikt, bestemt oppholdssted, kausjon og elektronisk kontroll. European Commission, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on EU Return Policy*, COM (2014) 199 Final, 23.03.2014, s. 16, tilgjengelig fra: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/immigration/return-readmission/docs/communication_on_return_policy_en.pdf og I. Majcher, *Immigration detention in Europe: What are the facts? A new European Migration Network study*, EU Law Analysis, 05.12.2014, tilgjengelig fra: <http://eulawanalysis.blogspot.co.uk/2014/12/immigration-detention-in-europe-what.html?showComment=1420368202107#c8215874987412996844>.

472 IDC, *There Are Alternatives*, 2011, S. J. Silverman, *Questions over alternatives to detention programmes*, *Forced Migration Review*, 44, 2013 og L. Schockaert, *Alternatives to detention: open family units in Belgium*, *Forced Migration Review*, 44, 2013.

473 UNHCR, *Detention Guidelines*, 2012, s. 44.

474 UNHCR, *Building empirical research into alternatives to detention: Perception of asylum seekers and refugees in Toronto and Geneva*, 2013 og UNHCR, *Canada/USA Bi-National Roundtable on Alternatives to Detention of Asylum Seekers, Refugees, Migrants and Stateless Persons. Summary conclusions*, 24-26. September 2012.

475 UNHCR, *Detention Guideline*, 2012, s. 44.

476 Ibid.

477 UNHCR, *Building empirical research into alternatives to detention: Perception of asylum seekers and refugees in Toronto and Geneva*, 2013.

478 IDC, *There are alternatives*, 2011.

Odysseus-nettverket påpeker at ATI ikke er frittstående tiltak og at effektiv implementering avhenger av flere elementer.⁴⁷⁹ Flere forskjellige typer ATI bør være tilgjengelig, slik at man kan velge det mest passende alternativet i hvert enkelt tilfelle. Odysseus-rapporten viste også til IDC og UNHCR sine rapporter. Disse trakk særlig frem behovet for «case management», myndiggjøring, imøtekommelse av basale behov og juridisk bistand.

De nasjonale EMN-studiene viste at flere land kombinerer ATI med returfremmende arbeid som motiverer til valg av assistert retur.⁴⁸⁰ En slik kombinasjon kan ivareta myndighetenes kontrollbehov, samtidig som utlendingen følges opp og sjansen for overholdelse av betingelser og krav øker. Slike kombinasjonstiltak presenteres i denne rapporten.

5.1 Meldeplikt

UNHCR definerer meldeplikt som en plikt til å møte hos politiet eller utlendingsmyndighetene på bestemte tider.⁴⁸¹ En slik plikt kan pålegges for eksempel daglig, ukentlig eller månedlig. Meldeplikt medfører en viss grad av inngrep i personens bevegelsesfrihet. Inngrepsgraden avhenger av hvor ofte meldeplikten må oppfylles og reisetiden tilknyttet overholdelse.⁴⁸²

Meldeplikt er tilgjengelig i loven som et alternativ til internering i 24 europeiske land.⁴⁸³ Blant landene NOAS har undersøkt, var det kun Sverige som hadde tilgjengelig statistikk over meldeplikt. Meldeplikt er blant de mest brukte alternativene til internering i Finland (se nedenfor) og Storbritannia,⁴⁸⁴ men det foreligger ingen konkret statistikk. Nederland kombinerer meldeplikt med bestemt oppholdssted og returarbeid.⁴⁸⁵

Det finnes ordninger hvor meldeplikt kombineres med andre mindre inngripende alternativer (bestemt oppholdssted, kausjon, garantist eller elektronisk kontroll) og returfremmende tiltak. Disse ordningene omtales i andre kapitler.⁴⁸⁶

479 Odysseus Network, *Alternatives to immigration detention and asylum detention in the EU: Time for implementation*, 2015, 120.

480 Dette gjelder spesielt Belgia, Nederland og Storbritannia. Belgia og Storbritannia anvender slike tiltak særlig overfor barnefamilier, se kapittel 6 «Barnefamilier».

481 UNHCR, *Detention Guidelines*, 2012, s. 41.

482 Ibid. s. 41-42.

483 Østerrike, Belgia, Bulgaria, Kypros, Tsjekkia, Tyskland, Estland, Spania, Finland, Frankrike, Kroatia, Ungarn, Irland, Litauen, Latvia, Nederland, Polen, Portugal, Sverige, Slovenia, Slovakia og Storbritannia, se EMN, *Synthesis Report- The use of detention and alternatives to detention in the context of immigration policies*, 2014, s. 33. For Danmark, se udlændingeloven § 34 første ledd fjerde punkt, tredje ledd, fjerde ledd og femte ledd.

484 Storbritannia pålegger alle asylsøkere meldeplikt (alt fra to ganger i uke til annenhver måned) og at de bor på kjent adresse som sjekkes regelmessig. Det sistnevnte kravet er motsatt til kravet i Norge om kjent oppholdssted. Meldeplikt og bestemt oppholdssted gjelder alltid dersom en utlending skal løslates fra et utlendingsinternat, se AIDA, *National Country Report: United Kingdom*, april 2014, s. 62 og Immigration Act 1971 schedule 2 para 21 (2). Storbritannia har deltatt i EMNs kartlegging av internering og alternativer til internering. Den britiske rapporten har ikke blitt offentliggjort per i dag.

485 Se kapittel 5.2 «Bestemt oppholdssted».

486 Se Nederland og Belgia i kapittel 4.3.2.1 om returrådgivere i mottak og Storbritannia i kapittel 5.3 «Løslatelse ved kausjon», 5.4 «Garantist» og 5.5 «Elektronisk kontroll».

5.1.1 Norge

Norske myndigheter kan pålegge meldeplikt etter utlendingsloven blant annet når:⁴⁸⁷

Utlendingen ikke samarbeider om å klarlegge sin identitet i henhold til lovens § 21 eller § 83, eller det er konkrete holdepunkter for å anta at utlendingen oppgir uriktig identitet.

Det er konkrete holdepunkter for å anta at utlendingen vil unndra seg iverksettingen av et vedtak som innebærer at utlendingen plikter å forlate riket.

Utlendingen er asylsøker eller har ulovlig opphold og er ilagt straff for et straffbart forhold eller treffes på fersk gjerning ved utøvelse av et straffbart forhold, som kan føre til høyere straff enn fengsel i seks måneder.

Utlendinger må i utgangspunktet melde seg hos politiet.⁴⁸⁸ Asylsøkere bosatt i mottak «[...] kan pålegges å melde seg ved å ringe til politiet fra mottaket (via ansatte på mottaket), evt. melde seg for ansatte på mottaket som deretter gir tilbakemelding til politiet om hvorvidt vedkommende har overholdt dette».⁴⁸⁹ Dette gjelder «dersom det er praktisk vanskelig for asylsøkeren å møte hos lokalt politi».⁴⁹⁰

Direktoratet viser til at politidistriktene og PU oppgir «[...] bare unntaksvis hvilken bokstav i § 105 som er anvendt».⁴⁹¹ Politidirektoratet har opplyst at ATI i all hovedsak anvendes i forbindelse med identitetsavklaring eller ved unndragelsesfare.⁴⁹² Utover dette finnes det lite kunnskap om bruk av meldeplikt i disse tilfellene. Noe informasjon er derimot tilgjengelig om meldeplikt i saker som gjelder asylsøkere som begår straffbare forhold⁴⁹³.

Justis- og beredskapsminister Anundsen har i en spørretime på Stortinget referert opplysninger fra Politidirektoratet om pålegg av alternativer overfor asylsøkere som begår straffbare forhold.⁴⁹⁴ Politidistrikter hadde uttrykt til direktoratet at meldeplikt ikke er et effektivt ATI i disse sakene:

Tilbakemeldingen fra flere politidistrikter var at rutinene for bruk av bestemmelsen var krevende å administrere, og de forespurte distriktene erfarte også at påleggene ikke ble overholdt i de tilfellene de ble prøvd ut. På bakgrunn av dette velger derfor politiet i stor utstrekning å benytte andre tvangsmidler etter utlendingsloven. Eksempelvis konstateres det ofte unndragelsesfare overfor denne målgruppen, slik at politiet istedenfor å ilegge meldeplikt velger å fengse i tilfeller der det er snarlige utsikter til uttransportering.⁴⁹⁵

487 Dette er ikke en uttømmende oversikt over grunnlag for pålegg av meldeplikt etter utlendingsloven § 105, men kun de som er relevante for denne rapportens formål. Disse eksemplene er fra Utlendingsloven § 105 første ledd bokstav a, b og c. Den samme bestemmelsen gjelder for bestemt oppholdssted, se kapittel 5.2 «Bestemt oppholdssted».

488 Brev fra PU til NOAS av 09.02.2015.

489 Ibid.

490 Ibid.

491 Brev fra Politidirektoratet til NOAS av 10.02.2015.

492 Ibid. Utlendingsloven første ledd bokstav a og b.

493 Utlendingsloven første ledd bokstav c.

494 En stortingsdebatt om ileggelse av meldeplikt eller bestemt oppholdssted overfor asylsøkere som begår straffbare forhold. Stortinget, *Spørretime onsdag 7. mai 2014 kl. 10*, spørsmål 10, tilgjengelig fra: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2013-2014/140507/ordinarsporretime/10/>

495 Ibid.

PU har opplyst at meldeplikt overfor de som begår straffbare forhold er lite brukt.⁴⁹⁶ I en del saker er det ikke nødvendig med et slikt pålegg for å sikre en senere iverksetting. I andre saker vil vilkårene for å bruke «ordinære tvangsmidler» etter utlendingsloven være tilstede.

Politidirektoratet har utformet et eget rundskriv om bestemt oppholdssted overfor asylsøkere og personer med endelig avslag på asylsøknad som begår straffbare forhold.⁴⁹⁷ Rundskrivet angir tydelige rapporteringskrav om statistikk. Et lignende rundskriv er ikke tilgjengelig for meldeplikt etter samme bestemmelse.

5.1.2 Regelverk og praksis i andre land

Sverige

Sverige har meldeplikt (uppsikt) tilgjengelig som alternativ til internering. Statistikk over meldeplikt er tilgjengelig, men det finnes ingen oversikt over effekt på unndragelse og (tvangs)retur.

Det har blitt stilt spørsmål ved om meldeplikt burde brukes i større grad, og om prinsippene om nødvendighet og forholdsmessighet brukes korrekt når internering vurderes. Rikspolisstyrelsens tilsynsrapport fra 2013 påpekte at domstolene svært sjelden omgjør en beslutning om internering.⁴⁹⁸ Slike omgjøringer gjøres først og fremst av myndighetene selv. Tallene nedenfor viser at asylsøkere med endelig avslag siden 2011/2012 i mindre grad har blitt internert. Meldeplikt har blitt brukt i større grad. Det er grunn til å tro at denne endringen henger sammen med en offentlig utredning om internering fra 2011 og Røde Kors' rapport om internering fra 2012.⁴⁹⁹ I begge rapportene ble det hevdet at meldeplikt ikke ble brukt som tiltenkt av lovgiver.⁵⁰⁰

Det totale antallet utlendinger som får meldeplikt har økt fra 288 personer i 2009 til 405 personer i 2013; en økning på 41 prosent.⁵⁰¹ Det totale antallet tilfeller hvor utlendinger gis meldeplikt, har økt fra 335 tilfeller i 2009 til 492 tilfeller i 2013. Dette kan bety at 47 personer i 2009 og 87 personer i 2013 kan ha vært ilagt meldeplikt flere ganger.

Asylsøkere med endelig avslag utgjorde 56 prosent av alle tilfellene hvor en utlending ble ilagt meldeplikt i 2013, mens Dublin-saker representerte 18 prosent.⁵⁰² De andre tilfellene var først og fremst saker hvor utlendingen oppholdt seg ulovlig i Sverige. Disse hadde som regel ikke søkt asyl og ikke blitt utvist.⁵⁰³ Tilfellene hvor asylsøkere med endelig avslag gis meldeplikt har økt med 97 tilfeller, en økning på ca. 55 prosent fra 178 i 2009 til 275 i 2013.⁵⁰⁴

496 Brev fra PU til NOAS av 09.02.2015.

497 Se kapittel 5.1 «Meldeplikt».

498 Rikspolisstyrelsen, *Handläggningen av Polisens verkställighetsärenden i samband med avvisnings- och utvisningsbeslut*, Tilsynsrapport 2013.10, 2013, s. 33.

499 SOU, *Förvar*, 2011:17, 2011 og Røde Kors Sverige, *Förvar under lupp: En studie av rättssäkerheten för asylsökande i förvar*, 2012

500 For mer informasjon, se kapittel 4.1.3.2 «Anvendelsen av prinsippene om nødvendighet, forholdsmessighet og rimelighet». For mer informasjon om barn, se kapittel 6.4.2.1 «Trappetigenormen».

501 EMN, *The use of detention and alternatives to detention in the context of immigration policies in Sweden*, 2014, s. 23-24.

502 275 tilfeller hvor asylsøkere med endelig avslag ble ilagt meldeplikt og 90 tilfeller hvor personer i Dublin-prosedyren ble ilagt meldeplikt, av totalt 492 tilfeller hvor det ble ilagt meldeplikt i 2013. EMN, *The use of detention and alternatives to detention in the context of immigration policies in Sweden*, 2014, s. 23-24.

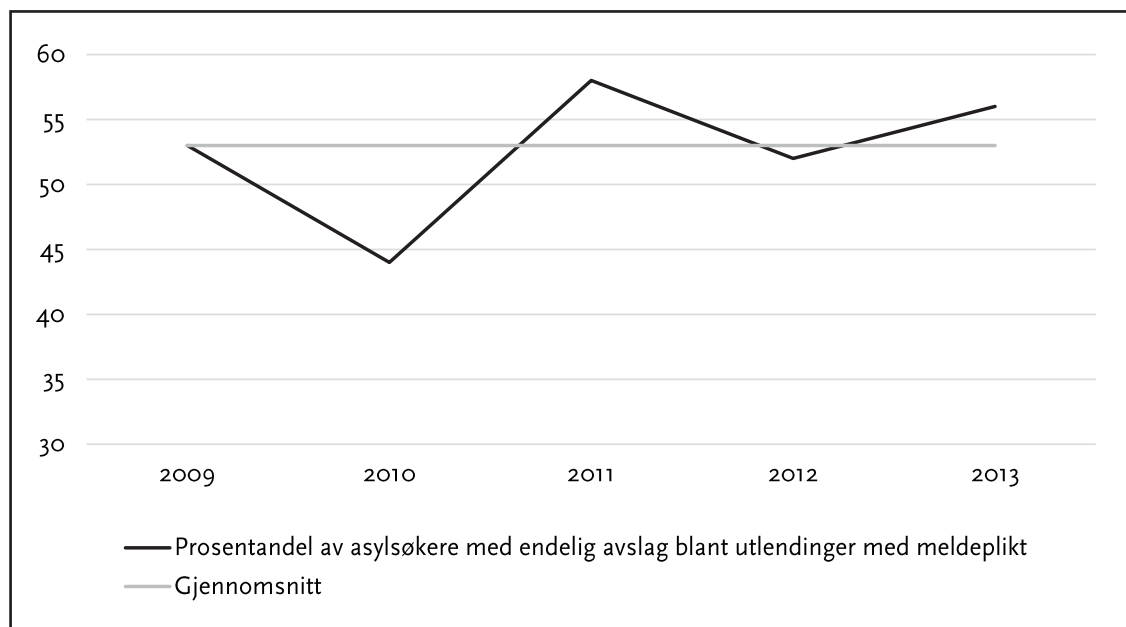
503 Ibid.

504 Ibid.

Tilfellene hvor personer i Dublin-proseduren gis meldeplikt har økt med 53 tilfeller, en økning på 143 prosent fra 37 i 2009 til 90 i 2013.⁵⁰⁵ Det foreligger ikke tall for asylsøkere med sak til realitetsbehandling i Sverige.

Figur 7 viser at asylsøkere med endelig avslag har vært overrepresentert blant utlendinger som gis meldeplikt i Sverige i perioden 2009 til 2013. Andelen asylsøkere med endelig avslag som har fått meldeplikt utgjør i gjennomsnitt 53 prosent.⁵⁰⁶ De representerte 53 prosent av tilfellene i 2009, 58 prosent i 2011 og 56 prosent i 2013.⁵⁰⁷

Figur 7. Prosentandel av utlendinger med meldeplikt som er asylsøkere med endelig avslag⁵⁰⁸



Figur 8 viser at bruken av meldeplikt har økt og internering har gått ned blant asylsøkere med endelig avslag, mens trenden går i motsatt retningen for utlendinger generelt. Blant asylsøkere med endelig avslag, har pålegg om meldeplikt i forhold til internering økt fra 12,5 prosent⁵⁰⁹ i 2009 til 16 prosent⁵¹⁰ i 2013. Dette betyr at internering blant asylsøkere med endelig avslag har gått ned tilsvarende 3,5 prosentpoeng. Blant alle utlendinger, har pålegg om meldeplikt i forhold til internering gått ned fra 15 prosent i 2009⁵¹¹ til 12 prosent i 2013⁵¹². Dette betyr at internering også blant utlendinger har økt med tre prosentpoeng.

505 Ibid.

506 Gjennomsnittet for perioden 2009-2013.

507 2011: 220 av 381 tilfeller hvor utlendinger ble pålagt meldeplikt var asylsøkere med endelig avslag. 2013: 275 av 492 utlendinger som ble pålagt meldeplikt var asylsøkere med endelig avslag. EMN, *The use of detention and alternatives to detention in the context of immigration policies in Sweden*, 2014, s. 14 og 23-24.

508 Ibid.

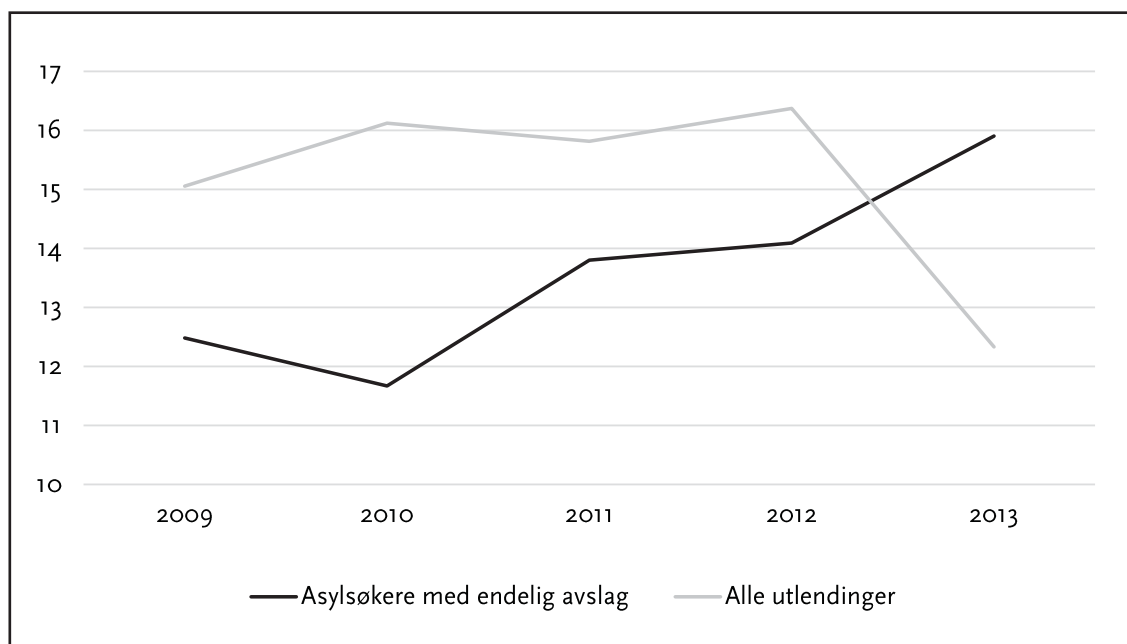
509 Ibid. 2009: 178 tilfeller hvor asylsøkere med endelig avslag ble pålagt meldeplikt, mens det var 1248 tilfeller hvor asylsøkere med endelig avslag ble internert.

510 Ibid. 2013: 275 tilfeller hvor asylsøkere med endelig avslag ble pålagt meldeplikt, mens det var 1454 tilfeller hvor asylsøkere med endelig avslag ble internert.

511 Ibid. 2009: 335 tilfeller hvor utlendinger ble pålagt meldeplikt, mens det var 1877 tilfeller hvor utlendinger ble internert.

512 Ibid. 2013: 492 tilfeller hvor utlendinger ble pålagt meldeplikt, mens det var 3990 tilfeller hvor utlendinger ble internert.

Figur 8. Meldeplikt⁵¹³



Det totale antallet utlendinger som interneres har økt fra 1742 personer i 2009 til 2893 personer i 2013, en økning på 66 prosent.⁵¹⁴ Det totale antallet tilfeller hvor utlendinger interneres har imidlertid økt fra 1877 i 2009 til 3498 i 2013. Dette kan bety at 135 personer i 2009 og 605 personer i 2013 kan ha blitt internert flere ganger i samme periode.

Figur 9 viser at antallet tilfeller hvor asylsøkere med endelig avslag interneres, som en prosentandel av alle tilfellene hvor en utlending interneres, falt med 25 prosentpoeng fra 67 prosent i 2009 til 42 prosent i 2013.⁵¹⁵ Den største endringen var mellom 2012 og 2013 da prosentandelen internerte asylsøkere med endelig avslag falt fra 62 til 42 prosent.⁵¹⁶ Antallet internerte asylsøkere med endelig avslag var 1248 i 2009, 1640 i 2012 og 1454 i 2013.⁵¹⁷

513 Ibid.

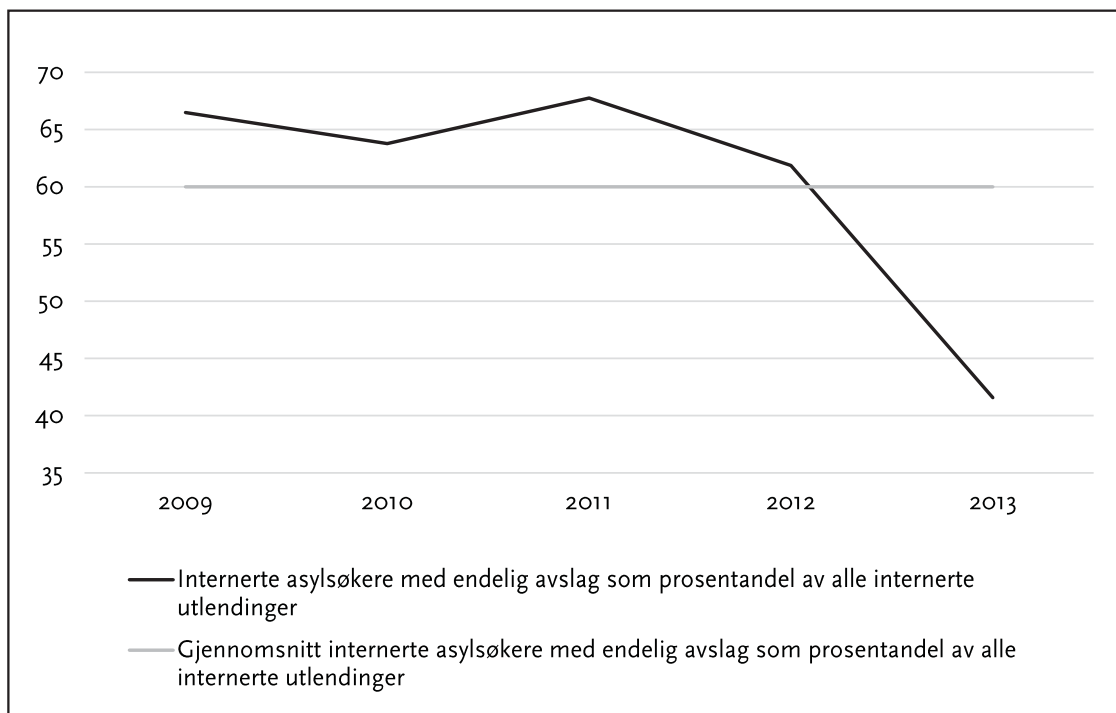
514 Ibid. s. 14.

515 Ibid. 2009: 1248 tilfeller hvor asylsøker med endelig avslag ble internert av totalt 3498 tilfeller hvor utlendinger ble internert. 2013: 1454 tilfeller hvor asylsøker med endelig avslag ble internert av totalt 1877 tilfeller hvor utlendinger ble internert.

516 2012: 1640 tilfeller hvor asylsøker med endelig avslag ble internert av totalt 2651 tilfeller hvor utlendinger ble internert. 2013: 1454 tilfeller hvor asylsøker med endelig avslag ble internert av totalt 1877 tilfeller hvor utlendinger ble internert. EMN, *The use of detention and alternatives to detention in the context of immigration policies in Sweden*, 2014, s. 14.

517 Ibid. s. 14 og 23-24.

Figur 9. Prosentandel av internerte utlendinger som er asylsøkere med endelig avslag⁵¹⁸



Dublin-saker representerte 35 prosent av alle tilfellene hvor en utlending ble internert i 2013. Tilfellene hvor personer i Dublin-prosedyren interneres, har økt med 752 personer fra 487 personer i 2009 til 1239 personer i 2013. Dette representerer en økning på 154 prosent.

Antallet tilfeller hvor asylsøkere med sak til behandling i Sverige interneres, har gått ned fra 135 i 2009 til 81 i 2013.⁵¹⁹

Den gjennomsnittlige innsettelsesperioden for alle utlendinger har gått ned fra 13 dager i 2009, 11 dager i 2010 og 10 dager i 2011 til 7 dager i 2012 og 5 dager i 2013. For asylsøkere med endelig avslag, har innsettelsesperioden gått ned fra 17 dager i 2009, 15 dager i 2010, 13 dager i 2011, 10 dager i 2012 til 8 dager i 2013. I Dublin-saker har innsettelsesperioden gått ned fra 8 dager i 2009 til 3 dager i 2013.

Sverige har oversikter over meldeplikt og internering i saker med barn i barnefamilier og enslige mindreårige utlendinger.⁵²⁰ Barn i Sverige kan bare interneres dersom meldeplikt ikke har vært tilstrekkelig i forbindelse med gjennomføring av en tvangsretur, i tråd med trappetigenormen. Se kapittel 6.2.1.1 «Trappetigenormen» for informasjon om barn i barnefamilier.

Danmark

Danmark har siden 2003 anvendt redusert pengestøtte (kostpengeordningen), meldeplikt kombinert med bestemt oppholdssted i et utreisecenter og internering for å motivere asylsøkere med endelig

⁵¹⁸ Ibid.

⁵¹⁹ Ibid.

⁵²⁰ Ibid.

avslag til å returnere uten tvang.⁵²¹ Asylsøkere med endelig avslag kan bli overflyttet til et utreisesenter (bestemt oppholdssted) hvor de gis meldeplikt. Danmark har tre slike utreisesentre, og det finnes planer for et fjerde senter.⁵²²

Danske myndigheter innførte i 2013 en mer målrettet bruk av slike motiverende tiltak. I forarbeidene til en ny lov⁵²³ legges det opp til en mer målrettet bruk av overflytting til utreisesenter og meldeplikt, med henvisning til asylavtalen mellom Enhedslisten, den danske regjeringen og Liberal Alliance fra 2012. I asylavtalen er det imidlertid enighet om at avviste asylsøkere ikke skal utsettes «over en bred kam» for inngripende tiltak, som for eksempel meldeplikt, som skal «oppmuntre» dem til å forlate Danmark. Slike tiltak skal bare iverksettes der det forventes en effekt på retur.⁵²⁴

Endringen til mer målrettet bruk kom fordi tiltakene ikke hadde ønsket effekt som motiverende tiltak. Rigspolitiet har erfart at meldeplikt ikke har en effekt i saker der asylsøkeren ikke kan tvangsreturneres fordi hjemlandet stiller krav om at den avviste asylsøkeren selv ønsker å reise hjem eller medvirker til utstedelse av nødvendige reisedokumenter.⁵²⁵ Rigspolitiet mener det vil være vanskelig eller umulig å motivere ved bruk av meldeplikt, hvis utlendingen ikke kan tvangsreturneres.⁵²⁶ Selv om Rigspolitiet har uttalt at meldeplikt ikke er effektivt overfor asylsøkere med endelig avslag som ikke kan tvangsreturneres, har Justisministeren ikke på et generelt grunnlag villet utelukke bruk av meldeplikt overfor denne gruppen utlendinger.⁵²⁷

Udlændingestyrelsen og politiet kan treffe en avgjørelse om asylsøkeren med endelig avslag skal settes på kostpengeordning.⁵²⁸ En avgjørelse om kostpengeordning kan påklages. Etter en måned på kostpengeordningen foretar politiet en ny utreisekontroll. Dersom vedkommende ikke ønsker å medvirke til retur, kan politiet innstille til Udlændingestyrelsen om overflytting til et utreisesenter.

Utlendinger som flyttes til et utreisesenter kan pålegges meldeplikt dersom det anses som hensiktsmessig for å sikre utlendingens tilstedeværelse eller medvirkning til utreisen.⁵²⁹ Rigspolitiets avgjørelse om meldeplikt kan påklages.⁵³⁰ Det fremkommer i forarbeidene til bestemmelsen om meldeplikt fra 2013 at tvangsmiddelet som et motivasjonsfremmende tiltak skal anvendes mer målrettet. Hovedsakelig skal meldeplikt brukes i saker hvor tiltaket konkret og reelt kan anses å ha en nytteverdi i forbindelse med utsendelse.⁵³¹ Før lovendringen ble personer som ble overført til utreise-

521 Commissioner for Human Rights, *Report by Nils Muiznieks Following his visit to Denmark from 4 to 13 February, 2014*, Council of Europe, 2014, s. 16-17.

522 Rigspolitiet, *Status på arbeidet med utsendelse af afviste asylansøgere i 2013*, januar 2014, s. 22.

523 Lov nr. 430 av 1. mai 2013, trådte i kraft 2. mai 2013

524 Asylavtalen er tilgjengelig fra: <http://www.justitsministeriet.dk/nyt-og-presse/pressemeddelelser/2012/bred-aftale-%C3%B8get-fokus-p%C3%A5-udrejse-%E2%80%93-nye-muligheder-asylans%C3%B8gere>.

525 Rigspolitiet, *Status på arbeidet med utsendelse af afviste asylansøgere i 2013*, januar 2014, s. 2.

526 Ibid.

527 Justisministeriet, *Spørgsmål 454 (Alm. del) fra Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik*, 2014, s. 2.

528 Udlændingeloven § 42 a, stk. 12, nr. 2. Kun i særlige unntakstilfeller, f.eks enslige mindreårige eller personer med visse livstruende sykdommer treffer Udlændingestyrelsen ikke en avgjørelse om kostpengeordningen. I slike tilfeller vil Udlændingestyrelsen i stedet umiddelbart treffe en avgjørelse om overflytning til et utreisesenter, jf. udlændingeloven § 42 a, st. 7, 1. pkt. Se Rigspolitiet, *Status på arbeidet med utsendelse af afviste asylansøgere i 2013*, januar 2014, s. 24.

529 Ibid. Udlændingeloven § 34, stk. 3.

530 Ibid. Udlændingeloven §§ 48, 5. pkt og 48, 6. pkt.

531 Ibid. s. 24-25.

sentre systematisk pålagt meldeplikt, i utgangspunktet to ganger i uken.⁵³² Unntak fra systematisk pålegg om meldeplikt, ble kun gitt i enkeltstående tilfeller hvor utlendingen hadde legeerklæring som dokumenterte at vedkommende hadde en sykdom som ikke gjorde det mulig å overholde meldeplikten.⁵³³ Meldeplikten kunne for øvrig påklages.⁵³⁴

En utlending kan kun interneres dersom kostpengeordningen, overflytning til et utreisesenter og meldeplikt ikke er tilstrekkelig for å sikre utlendingens medvirkning til utreisen.⁵³⁵ En utlending som ikke medvirker til retur kan interneres for å sikre nødvendige opplysninger til gjennomføring av retur, og for å sikre medvirkning til fremskaffelse av nødvendige reisedokumenter og til returen for øvrig.⁵³⁶

Rigspolitiet bemerket i 2011 at utreisepliktige asylsøkere ofte skifter mening – en eller flere ganger – om medvirkning til retur.⁵³⁷ Dette innebærer at det ofte treffes flere avgjørelser om motiverende tiltak overfor samme utlending. Ultimo april 2011 bodde 121 personer i et utreisesenter med meldeplikt.⁵³⁸ Politiet uttrykte allerede i juni 2011 at effekten fortrinnsvis merkes i saker hvor utlendinger kan tvangsreturneres uten medvirkning fra personen selv.⁵³⁹ I følge politiet er meldeplikt uten motiverende effekt i saker hvor utlendinger ikke kan tvangsreturneres, fortrinnsvis statsborgere fra Iran og Somalia (unntatt Somaliland).⁵⁴⁰ Ultimo april 2010 var 215 personer pålagt meldeplikt i et utreisesenter.⁵⁴¹ 1,399 personer var pålagt meldeplikt i et utreisesenter mellom 1. mai 2003 og ultimo april 2010. For 544 hadde meldeplikten opphørt, fordi personen ble antatt forsvunnet/død, 159 hadde blitt (tvangs)returnert, mens 174 hadde signalisert at de ønsket å medvirke eller hadde fått innvilget oppholdstillatelse. Tallene fra 2010 viser at antallet unndragere blant disse på det meste kan ha vært 544, altså 39 prosent

Det danske politiet har påpekt at tvangsmidler ikke motiverer asylsøkere til å samarbeide om retur. Men de har ikke sagt noe om hvordan meldeplikt og bestemt oppholdssted har påvirket selve unndragelsesfaren; altså om asylsøkere med endelig avslag går under jorden. Det kan ikke utelukkes at lovendringen fra 2013 med målrettet bruk av motiverende tiltak kan ha hatt en positiv effekt på antallet unndragere i utreisesentre. Politiets rapporter etter 2010/2011 inneholder ikke tall om unndragelse og antall personer i utreisesentre med meldeplikt. Politiets uttalelser viser at andre tiltak enn tvangsmidler må til, når gjennomføring av en tvangsretur krever utlendingens medvirkning.

532 Rigspolitiet, *Status på arbeidet med udsendelse af afviste asylansøgere i juni 2011*, 2011, s. 13 og 15.

533 Ibid. s. 15.

534 Ibid.

535 Udlændingeloven § 36, stk. 6. Se Rigspolitiet, *Status på arbeidet med udsendelse af afviste asylansøgere i 2013*, januar 2014, s. 25.

536 Udlændingeloven § 36, stk. 5. For mer informasjon om internering i Danmark, se Rigspolitiet, *Status på arbeidet med udsendelse af afviste asylansøgere i 2013*, januar 2014, s. 25.

537 Rigspolitiet, *Status på arbeidet med udsendelse af afviste asylansøgere i juni 2011*, 2011, s. 4.

538 Ibid.s. 5.

539 Ibid.

540 Ibid.

541 Rigspolitiet, *Status på arbeidet med udsendelse af afviste asylansøgere i april 2010*, 2010, s. 3. Tilgjengelig fra: https://www.nyidanmark.dk/NR/rdonlyres/1C9D6CE3-6793-4728-813B-F17C7549C4AA/o/status_udsendelse_af_afviste_asylansogere_april_2010.pdf

Finland

Finland har ikke landsdekkende statistikk over bruken av meldeplikt. Ifølge finske myndigheter er meldeplikt og beslag av reisedokumenter de mest brukte alternativene til internering i Finland.⁵⁴²

Det finske politiet har opplyst at meldeplikt først og fremst brukes i saker der internering ikke er nødvendig for at politiet skal kunne utføre sine oppgaver.⁵⁴³ Finske politidistrikter har videre uttalt at meldeplikt ikke er et effektivt tvangsmiddel overfor utlendinger som skal sendes ut, på grunn av faren for unndragelse.⁵⁴⁴ Meldeplikt blir derimot ansett av politiet som et mer effektivt virkemiddel dersom utlendingen har en etablert tilknytning til Finland.⁵⁴⁵ Blant politidistriktene er det en utbredt oppfatning om at dersom de har liten tilknytning til Finland, foreligger det en større unndragelsesfare.⁵⁴⁶

Den finske erfaringen med at meldeplikt er spesielt effektivt dersom utlendingen har en etablert tilknytning til Finland, er interessant. Den viser betydningen av å samle erfaring med bruk av meldeplikt også i norsk sammenheng.⁵⁴⁷ Erfaringsregistrering og mer systematisk statistikk er nødvendig for mer målrettet bruk av meldeplikt i Norge.

5.2 Bestemt oppholdssted

UNHCR definerer bestemt oppholdssted som et pålegg om å oppholde seg på en spesifikk, kjent adresse. Asylsøkere med endelig avslag kan pålegges å oppholde seg i et mottak, på en privat adresse eller innenfor et avgrenset geografisk område som politidistrikt, kommune eller fylke.⁵⁴⁸ Pålegget skal ikke begrense bevegelsesfriheten mer enn nødvendig for å oppnå formålet, og ikke i en slik grad at det reelt sett innebærer en frihetsberøvelse.⁵⁴⁹

Bestemt oppholdssted er tilgjengelig som et alternativ til internering i Norge og 18 andre europeiske land.⁵⁵⁰ Mangelfull statistikk gjør det vanskelig å si noe om hvor ofte det brukes, eller hvor effektivt alternativet er.

542 EMN, *The use of detention and alternatives to detention in the context of immigration policies in Finland*, 2014, s. 21.

543 Ibid. s. 23.

544 Ibid. s. 22.

545 Ibid. s. 23 og 26.

546 Ibid. s. 23.

547 Se kapittel 5.5 «Garantist» for mer informasjon om etablert tilknytning, unndragelsesfare og alternativer til internering.

548 UNHCR, *Detention Guidelines*, 2012, s. 42.

549 Ibid.

550 Østerrike, Belgia, Tsjekia, Tyskland, Estland, Spania, Finland, Frankrike, Kroatia, Ungarn, Irland, Luxemburg, Nederland, Polen, Portugal, Slovenia og Storbritannia, se EMN, *Synthesis Report- The use of detention and alternatives to detention in the context of immigration policies*, 2014, s. 33. For Danmark, se udlændingeloven § 34 første ledd tredje punkt. Sverige har ikke bestemt oppholdssted som et alternativ til internering i utlendingsloven, men kun meldeplikt, se kapittel 5.1 «Meldeplikt». Belgia bruker bestemt oppholdssted overfor voksne utlendinger når en utlending har truet offentlig orden eller sikkerhet, ellers overfor barnefamilier men i kombinasjon med returveiledning og helhetlig og individuell oppfølging, se EMN, *The use of detention and alternatives to detention in the context of immigration policies in Belgium*, 2014.

5.2.1 Norge

Norske myndigheter kan pålegge bestemt oppholdssted etter utlendingsloven når:⁵⁵¹

Utlendingen ikke samarbeider om å klarlegge sin identitet i henhold til lovens § 21 eller § 83, eller det er konkrete holdepunkter for å anta at utlendingen oppgir uriktig identitet.

Det er konkrete holdepunkter for å anta at utlendingen vil unndra seg iverksettingen av et vedtak som innebærer at utlendingen plikter å forlate riket.

Utlendingen er asylsøker eller har ulovlig opphold og er ilagt straff for et straffbart forhold eller treffes på fersk gjerning ved utøvelse av et straffbart forhold, som kan føre til høyere straff enn fengsel i seks måneder.

Pålegg om bestemt oppholdssted kan blant annet gå ut på at utlendingen skal bo på en bestemt adresse⁵⁵² eller å oppholde seg i en bestemt kommune, politidistrikt eller annet naturlig avgrenset område.⁵⁵³ Det angitte oppholdsstedet skal ikke begrense bevegelsesfriheten mer enn det som er nødvendig for å ivareta de hensyn som begrunner pålegget.⁵⁵⁴

PU har opplyst at bestemt oppholdssted ikke brukes i større grad fordi «[...] utlendingen uansett plikter å melde fra om sitt bosted til politiet».⁵⁵⁵ En slik melding anses som «[...] tilstrekkelig for å kunne ha oversikt og kontroll over hvor utlendingen oppholder seg».⁵⁵⁶ En senere forsvinning fra registrert adresse vil «[...] ofte kunne få de samme konsekvenser som manglende overholdelse av et pålegg om bestemt oppholdssted».⁵⁵⁷ Fare for unndragelse kan da konstateres, og internering kan bli nødvendig.⁵⁵⁸

Flere politidistrikter har beskrevet bestemt oppholdssted som «[...] et uhensiktsmessig tvangsmiddel sammenlignet med varetektsfengsling».⁵⁵⁹

Politidirektoratet har et eget rundskriv for anvendelse av bestemt oppholdssted overfor asylsøkere og

551 Dette er ikke en uttømmende oversikt over grunnlag for pålegg av meldeplikt etter utlendingsloven § 105, men kun de som er relevante for denne rapportens formål. Disse eksemplene er fra Utlendingsloven § 105 første ledd bokstav a, b og c. Den samme bestemmelsen gjelder for meldeplikt, se kapittel 5.1 «Meldeplikt».

552 Asylsøkere og personer med endelig avslag på asylsøknaden kan pålegges å bo i et asylmottak.

553 Utlendingsforskriften § 18-12 tredje ledd, første og annet punktum.

554 Utlendingsforskriften § 18-12 tredje ledd, første punktum.

555 Jf. utlendingsloven § 19 annet ledd. Brev fra PU til NOAS av 09.10.2015.

556 Ibid.

557 Brev fra PU til NOAS av 09.02.2015.

558 Jf. utlendingsloven § 106 første ledd bokstav b, jf. § 106a første ledd bokstav h. Brev fra PU til NOAS av 09.02.2015.

559 Brev fra Politidirektoratet til NOAS av 10.02.2015.

personer med endelig avslag på asylsøknaden som begår straffbare forhold.⁵⁶⁰ Rundskrivet ble laget fordi «[...] det har vist seg at det er en del praktiske utfordringer ved anvendelse av bestemmelsen».⁵⁶¹ Rundskrivet krever at politiet skal registrere pålegg om bestemt opphold i DUF-systemet. Pålegg skal også registreres i prosjekttrommet «Pålegg om bestemt opphold på asylmottak»⁵⁶² i Indicia (Kriminaletterretningsregisteret). Registreringer i Indicia skal oppdateres, og det enkelte distrikt er selv ansvarlig for å vedlikeholde opplysningene. PU har det nasjonale ansvaret for at opplysningene i prosjekttrommet er oppdaterte. PU skal kontakte ansvarlig politidistrikt, dersom det foreligger indikasjoner på at distriktet ikke har overholdt plikten til å vedlikeholde opplysningene. PU skal i slike tilfeller anmode distriktet om å oppdatere opplysningene i prosjektet.

På tross av rundskrivets tydelige rapporteringskrav, har dette ikke blitt gjort i praksis. Politidirektoratet har opplyst at prosjektet i Indicia ikke «[...] er i bruk slik hensikten ved opprettelsen var».⁵⁶³ Direktoratet viste til datakvaliteten for statistikkføring ikke er tilfredsstillende. Politidistriktene mangler «[...] en standardisert og systembasert mulighet for føring av bruken av § 105».⁵⁶⁴

PU har opplyst at bestemmelsen om straffbare forhold er lite brukt i praksis.⁵⁶⁵ I en del saker er det ikke nødvendig med et slikt pålegg for å sikre en senere iverksetting. I en del andre saker vil vilkårene for å bruke «ordinære tvangsmidler» etter utlendingsloven være tilstede.

Politidirektoratet, Utlendingsdirektoratet og Kriminalomsorgsdirektoratet fant i «Returrapporten» fra 2014 at innføring av plikt til å bo i mottak etter avslag fra UDI, drastisk kan redusere antallet arbeidstimer.⁵⁶⁶ Det er en forutsetning at mottaket er i rimelig avstand til en flyplass med forbindelse til utlandet. Pågrepelse kan da gjøres på mottak fremfor en privat adresse. Mindre tid vil gå med til oppsporing av bosted. Det antas at ytterligere begrensninger i muligheten til permisjon/fravær fra mottak for asylsøkere med avslag vil kunne bidra til at færre forsvinner fra mottak. Dermed vil «treffprosenten» ved pågripelser øke.⁵⁶⁷ Direktoratene antok ikke at en slik begrensning vil medføre flere returer, men at det ville medføre noen færre utsettelse, samt raskere returer. Dette vil kreve en endring av utlendingslovens § 95, fordi opphold i mottak per i dag betegnes som et tilbud og ikke en plikt.⁵⁶⁸ Rapporten viste videre til at det må utredes om det er behov for en skjerping av utlendingslovens § 105 om bruk av pålagt oppholdssted og begrenset bevegelsesfrihet.

560 Retningslinjene gjelder bare ved illeggelse av bestemt opphold til utlendinger som har rett til plass på asylmottak, jf. utlendingsloven § 95, det vil si asylsøkere og utlendinger som har fått endelig avslag på søknad om asyl. Dette rundskrivet gir politidistriktene og særorganene retningslinjer for gjennomføringen av tvangsmiddelet bestemt oppholdssted etter utlendingsloven § 105 bokstav c og hvordan distriktene og særorganene skal gå frem for å få nødvendig informasjon om mottaksplass fra Utlendingsdirektoratet (UDI). Retningslinjene gir videre anvisning på hvem i Utlendingsdirektoratet politiet skal henvende seg til for å arrangere eventuell reise til asylmottak for utlendingen. Ved pågrepelse utenom ordinær arbeidstid, kan politiet eventuelt vurdere å legge meldeplikt påfølgende virkedag med oppmøte hos politiet, jf. § 105 første ledd bokstav c, for effektivering av tvangsmiddelet om bestemt oppholdssted. Politidirektoratet, *Rutiner ved illeggelse av bestemt oppholdssted etter utlendingsloven § 105 bokstav c*, RPOD-2013-6, 2013-04-11.

561 Brev fra Justis- og beredskapsdepartementet til Politidirektoratet av 08.03.2013. NOAS har fått innsyn i brevet: Sak: 10/8248-44 Høring - Samlet høringsbrev om frihetsberøvelse etter utlendingsloven Dokument: Meldeplikt og pålegg om bestemt oppholdssted.

562 Prosjekt-id 16573. Politidirektoratet, *Rutiner ved illeggelse av bestemt oppholdssted etter utlendingsloven § 105 bokstav c*, RPOD-2013-6, 2013-04-11.

563 Brev fra Politidirektoratet til NOAS av 10.02.2015.

564 Ibid.

565 Brev fra PU til NOAS av 09.02.2015.

566 Politidirektoratet, Utlendingsdirektoratet og Kriminalomsorgsdirektoratet, *Returrapport*, 1. juli 2014, s. 70.

567 Ibid. s. 67.

568 Ibid. s. 70.

5.2.2 Regelverk og praksis i andre land⁵⁶⁹

Nederland

Asylsøkere med endelig avslag og utreiseplikt kan bli overført til et mottak med begrenset bevegelsesfrihet og meldeplikt dersom vedkommende er villig til å samarbeide om retur og det i prinsippet er realistisk at utlendingen kan returnere innen 12 uker.⁵⁷⁰ Etter denne perioden garanteres det ikke lenger plass i mottak.⁵⁷¹

Beboere må holde seg innenfor kommunegrensen og er pålagt meldeplikt seks dager i uken.⁵⁷² En avgjørelse om overflytting til et slikt mottak kan påklages.⁵⁷³ Dersom meldeplikten ikke overholdes kan asylsøkeren bli bøtelagt eller risikere strafferettslig fengsling.⁵⁷⁴ Manglende overholdelse av meldeplikt kan bli ansett som tegn på manglende samarbeidsvilje om retur, og dette kan være et grunnlag for internering og tvangsretur.⁵⁷⁵

Asylsøkeren må aktivt samarbeide og delta jevnlig i returforberedende arbeid.⁵⁷⁶ Forvaltningsorganet Repatriation & Departure Service (DT&V) støtter asylsøkeren i returarbeidet, men tar ikke over ansvaret for det.⁵⁷⁷ DT&V intervjuer asylsøkeren ved ankomst til senteret for å avklare returbarrierer og hvilke muligheter asylsøkeren har for å kunne planlegge sin egen hjemreise.⁵⁷⁸ Det legges planer med nødvendige tiltak for at asylsøkeren skal kunne organisere sin egen hjemreise.⁵⁷⁹

Nederlandske myndigheter har påpekt at plassering i et slikt mottak i flere tilfeller har vært tilstrekkelig for å oppnå ønskede resultater.⁵⁸⁰ Målgruppen for denne mottakstypen – de som samarbeider om retur – skiller seg dermed fra mange utlendinger som interneres fordi de ikke medvirker til retur.

En mottaksplass koster € 57 per person per dag.⁵⁸¹ Noe som kan sammenlignes med en kostnad på € 197 per person per dag i et utlendingsinternat. Nederlandske myndigheter utbetaler retur støtte, etter søknad, til personer som reiser innen utreisefristen.⁵⁸²

569 For bestemt oppholdssted for barnefamilier, se kapittel 6.4 «Alternativer til internering».

570 EMN, *The use of detention and alternatives to detention in the context of immigration policies in the Netherlands*, 2014, s. 19 og AIDA, *National Country Report: The Netherlands*, mars 2014, s. 46. Det sjekkes aldri om asylsøkerne har vært utenfor kommunegrensen. Meldeplikt seks dager i uken gjør det imidlertid vanskelig å dra utenfor kommunegrensen.

571 Utlendingsdirektoratet, Politidirektoratet og Kriminalomsorgsdirektoratet, *Returrapport*, 1. juli 2014, s. 8.

572 EMN, *The use of detention and alternatives to detention in the context of immigration policies in the Netherlands*, 2014, s. 19

573 AIDA, *National Country Report: The Netherlands*, mars 2014, s. 46, jf. art. 56 *juncto* 54 2000 Alien Act.

574 *Ibid.* s. 46.

575 *Ibid.*

576 EMN, *The use of detention and alternatives to detention in the context of immigration policies in the Netherlands*, 2014, s. 19

577 *Ibid.* s. 19.

578 *Ibid.*

579 *Ibid.*

580 *Ibid.* s. 28.

581 R. Terpstra, *Recent study on the possibilities of using alternatives to detention in the Netherlands*, Migration Policy Department, Ministry of the Interior and Kingdom Relations, The Netherlands. Presentasjon holdt ved UNHCR Regional Representation for Western Europe' *Regional Conference on Alternatives to Detention for asylum-seekers, refugees and stateless persons*, Brüssel, Belgia, 16. November 2011. Tilgjengelig fra: http://www.unhcr.be/fileadmin/user_upload/pdf_documents/13._Terpstra_Presentatie_UNHCR_Brussels_Alternatives_for_detention.ppt

582 Utlendingsdirektoratet, Politidirektoratet og Kriminalomsorgsdirektoratet, *Returrapport*, 1. juli 2014, s. 8.

5.3 Løslatelse ved kausjon

UNHCR definerer løslatelse ved kausjon som et alternativ for asylsøkere som er frihetsberøvet i et utlendingsinternat.⁵⁸³ En internert asylsøker kan søke om løslatelse. Domstolen kan stille krav om økonomisk sikkerhet fra utlendingen selv eller en annen kausjonist. I tillegg kan det stilles krav om at kausjonisten har ansvaret for asylsøkerens tilstedeværelse i landet⁵⁸⁴, og eventuelt krav om andre tvangsmidler som bestemt oppholdssted og/eller meldeplikt.⁵⁸⁵ Summen kan knyttes til utgifter forbundet med retur.⁵⁸⁶ Dersom asylsøkeren bryter betingelsene, vil et økonomisk krav rettes mot kausjonisten og asylsøkeren risikerer internering.⁵⁸⁷ En kausjonist kan være et familiemedlem, en NGO eller andre skikkede personer.⁵⁸⁸ Kausjonistens tilknytning til den som vurderes løslatt, er et element i vurderingen.⁵⁸⁹

UNHCR har påpekt at løslatelsessummen må være rimelig, slik at alternativet er tilgjengelig for asylsøkere. Alternativet diskriminerer i praksis mot asylsøkere som har begrensede midler, og mot asylsøkere som ikke har tilknytning til andre personer i landet der de søker asyl⁵⁹⁰.

Kausjon er tilgjengelig som et ATI i 14 europeiske land,⁵⁹¹ men brukes sjelden eller aldri i fire av disse landene⁵⁹². EUs Fundamental Rights Agency har påpekt at kausjon sjelden brukes når utlendinger interneres i forbindelse med tvangsretur.⁵⁹³ Delvis fordi det antas at utlendingen ikke har tilstrekkelige midler.

Alternativet er egnet for personer med familie eller kontaktpersoner med mulighet og vilje til å stille som kausjonist.⁵⁹⁴ Selv om målgruppen generelt har dårlig tilgang til de ressursene som kreves, bør alternativet gjøres tilgjengelig for dem som har ressurser. Løslatelse ved kausjon kombinert med en ansvarlig person som kan garantere for asylsøkerens tilstedeværelse etter løslatelse, eventuelt i kombinasjon med meldeplikt og/eller bestemt oppholdssted, kan være en mer kostnadseffektiv løsning enn internering.

583 UNHCR, *Detention Guidelines*, 2012, s. 43.

584 Eller at kausjonisten har ansvaret for at asylsøkeren oppholder seg på kjent adresse.

585 UNHCR, *Detention Guidelines*, 2012, s. 43.

586 EMN, *Synthesis Report- The use of detention and alternatives to detention in the context of immigration policies*, 2014, s. 35.

587 UNHCR, *Detention Guidelines*, 2012, s. 42-43.

588 Ibid.

589 IDC, *There are alternatives*, 2011, s. 27.

590 UNHCR, *Detention Guidelines*, 2012, s. 43.

591 Østerrike, Belgia, Tsjekkia, Tyskland, Finland, Ungarn, Kroatia, Irland, Nederland, Polen, Portugal, Slovakia og Storbritannia, se EMN, *Synthesis Report- The use of detention and alternatives to detention in the context of immigration policies*, 2014, s.33. Sikkerhetstiltak er også tilgjengelig i Danmark: Politiet kan bestemme at utlendingen skal stille sikkerhet for å sikre hans tilstedeværelse inntil en avgjørelse er truffet i saken hans og inntil en slik avgjørelse kan iverksettes, jf. Udlændingeloven § 34 første ledd punkt 2.

592 Østerrike, Belgia, Kroatia og Portugal, se EMN, *Synthesis Report- The use of detention and alternatives to detention in the context of immigration policies*, 2014, s. 35. Udlændingestyrelsen har opplyst til NOAS at Rigspolitiet fører ikke statistikk over bruk av denne lovbestemmelsen (eller andre alternativer), men Udlændingestyrelsen opplyste ikke informasjon om hvorvidt den brukes i det hele tatt. E-post fra Udlændingestyrelsen til NOAS av 02.09.2014.

593 EU Fundamental Rights Agency, *Detention of third country nationals in return procedures*, 2010, s. 49.

594 Odysseus Network, *Alternatives to immigration detention and asylum detention in the EU: Time for implementation*, 2015, s. 94.

5.3.1 Norge

Løslatelse ved kausjon er ikke tilgjengelig som et alternativ til internering i den norske utlendingsloven. Utlendingsloven henviser til lovbestemmelsen om sikkerhetsstillelse i straffeprosessloven, men er ikke oppstilt direkte i utlendingsloven.⁵⁹⁵ Kausjonssaker etter straffeprosessloven er svært sjeldne i Norge.⁵⁹⁶

5.3.2 Regelverk og praksis i andre land

Belgia

Belgisk lov åpner for bruk av depositum som et alternativ til utlendinger, men kun dersom utlendingen ikke allerede er internert.⁵⁹⁷ Bestemmelsen brukes ikke i praksis. Summen skal baseres på kostnadene knyttet til opphold i utlendingsinternat i en viss periode, med en maksimumskostnad på et 30 dager langt opphold.⁵⁹⁸ Myndighetene har påpekt at dette alternativet er vanskelig å implementere på grunn av problemer med tilbakeføring av kausjonsbeløpet etter utreise.⁵⁹⁹

Nederland

Nederland innførte et pilotprosjekt med løslatelse ved kausjon i 2011.⁶⁰⁰ Det nederlandske forvaltningsorganet, som arbeider med retur, kan beslutte at en internert utlending skal løslates fra utlendingsinternatet mot kausjon.⁶⁰¹ Kausjonssummen beløper seg normalt til € 500, som betales enten av utlendingen selv eller en tredje person.⁶⁰² Kausjonssummen tilbakeføres etter at utlendingen har forlatt EUs yttergrense.⁶⁰³

Storbritannia

Internerte utlendinger kan løslates fra et utlendingsinternat ved hjelp av en garantist med etablert tilknytning til utlendingen, som stiller som kausjonist⁶⁰⁴ eller utlendingen kan stille med egne midler.⁶⁰⁵

595 «Utlendingslovens § 105 regulerer meldeplikt og bestemt oppholdssted, og det må antas at denne er ment som en uttømmende regulering av adgangen til å benytte fengslingsurrogater. Det er altså ikke mulig å supplere § 105 med bruk av kausjon, deponering eller pantsettelse etter straffeprosesslovens § 188. [...] Henvisningen til § 188 første ledd [i utlendingsloven § 106 andre ledd] bør derfor utgå». E.J. Husabø og A.E. Suominen, *Forholdet mellom straffeprosesslovens og utlendingslovens regler om fengsling og tvangsmidler*, 2012, s. 54.

596 Aftenposten, *Tingretten ville løslate mot kausjon*, 16.10.2011, tilgjengelig fra: <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/Tingretten-ville-loslate--mot-kausjon-5581627.html>.

597 EMN, *The use of detention and alternatives to detention in the context of immigration policies in Belgium*, 2014, s. 32. Article 110 quaterdecies §1 2° of the Royal Decree executing the Immigration Act (in execution of article 74/14 §2, 2 of the Immigration Act).

598 Ibid.

599 Ibid.

600 CONTENTION, *National Report: The Netherlands*, 2014, s. 29.

601 EMN, *The use of detention and alternatives to detention in the context of immigration policies in the Netherlands*, 2014, s. 20. Det nederlandske forvaltningsorganet heter Repatriation and Departure Service (DT & V).

602 Ibid.

603 Ibid. s. 29.

604 Bruk av garantist i en slik sammenheng omtales som «surety». Odysseus Network, *Alternatives to immigration detention and asylum detention in the EU: Time for implementation*, 2015, s. 92.

605 Ibid. s. 92-95. Bruk av egne midler omtales som: to be bound by a sum of money for their own recognizance". For informasjon om garantist, se kapittel 5.4 «Garantist»

Dersom utlendingen løslates ved hjelp av en garantist, beløper kausjonssummen seg normalt til mellom £ 50 og £ 6 000.⁶⁰⁶ Gjennomsnittssummen er £ 817. En garantist som stiller som kausjonist må ha tilstrekkelige midler til å betale kausjonssummen, være over 18 år og ha lovlig opphold i Storbritannia.⁶⁰⁷ Han kan ikke ha et kriminelt rulleblad og må ha en personlig tilknytning til den internerte utlendingen.

Dersom utlendinger stiller med midlene selv, kan summen være så liten som £ 5.⁶⁰⁸ Organisasjonen Bail for Immigration Detainees (BID) bistår utlendinger som søker om løslatelse ved kausjon.⁶⁰⁹ I 2013 ble 46 prosent av BIDs klienter løslatt uten en garantist som kausjonist.⁶¹⁰

286 asylsøkere med endelig avslag ble løslatt fra et utlendingsinternat gjennom kausjon i 2013. Kun 10 prosent av disse har senere blitt registrert som en unndragelsessak.⁶¹¹

BID har uttalt at løslatelse ved kausjon ikke er et alternativ til internering, men en ren mekanisme for løslatelse.⁶¹² Detention Action har uttalt at:

Sureties can be a helpful way for migrants with strong community or family ties to reassure decision-makers that they will comply with the terms of release. However, many irregular migrants do not have friends or family who are in a position to stand surety. Release with surety should be an alternative for migrants who would otherwise be detained; the lack of surety should not obstruct release when it is otherwise appropriate.⁶¹³

5.4 Garantist

UNHCR definerer en garantist som en/noen som står ansvarlig for at asylsøkeren oppholder seg på kjent adresse og overholder pålegg som bestemt oppholdssted eller meldeplikt.⁶¹⁴ En garantist står ansvarlig for at en asylsøker med utreiseplikt ikke unndrar seg retur. En garantist kan også brukes som kausjonist.⁶¹⁵ En garantist kan være et familiemedlem, en NGO eller en «community group» med en etablert tilknytning til utlendingen. En ordning med garantist er tilgjengelig i Tyskland, Kroatia, Litauen og Storbritannia.⁶¹⁶

606 Ibid. s. 94 og BID, *How to get out of detention: A free guide for detainees*, 2013.

607 Presidential Guidance Note, No 1 of 2012, *Bail guidance for judges presiding over immigration and asylum hearings*, juni 2012 og EMN, *Synthesis Report- The use of detention and alternatives to detention in the context of immigration policies*, 2014, s. 35.

608 EU Fundamental Rights Agency, *Detention of third country nationals in return procedures*, 2010, s. 49, EMN, *Synthesis Report- The use of detention and alternatives to detention in the context of immigration policies*, 2014, s. 35 og Odysseus Network, *Alternatives to immigration detention and asylum detention in the EU: Time for implementation*, 2015, s. 95.

609 For mer informasjon om organisasjonen, se www.biduk.org.

610 Odysseus Network, *Alternatives to immigration detention and asylum detention in the EU: Time for implementation*, 2015, s. 94.

611 28 saker har blitt registrert som en unndragelsessak. Home Office, *Freedom of Information request 32862*, 4. Desember 2014. Svar på NOAS' innsynsforespørsel av 09.09.2014 til Home Office.

612 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. 4.

613 E-post fra Detention Action til NOAS av 01.10.2014.

614 UNHCR, *Detention Guidelines*, 2012, s. 42.

615 Se Storbritannia i kapittel 5,3 «Løslatelse ved kausjon».

616 Østerrike, Belgia, Tsjekkia, Tyskland, Finland, Ungarn, Kroatia, Irland, Nederland, Polen, Portugal, Slovakia og Storbritannia, se EMN, *Synthesis Report - The use of detention and alternatives to detention in the context of immigration policies*, 2014, s.33. Det er ukjent om Danmark har en ordning med garantist.

International Detention Coalition (IDC) mener myndigheter kan unngå internering, dersom de vurderer mulighetene for løslatelse til personer og grupper som kjenner utlendingen.⁶¹⁷ Disse kan fungere som en garantist og forhindre unndragelse ved å gi nødvendig støtte til vedkommende og sørge for overholdelse av meldeplikt og andre pålagte tvangsmidler. IDC mener tilknytning til lokalmiljøet kan signalisere at en person vil forbli i området, og ikke gå under jorden.⁶¹⁸ Indikatorer på slik tilknytning kan være om personer har nære familiemedlemmer eller andre slektninger, sterk sosial tilknytning inkludert tilhørighet i et religiøst fellesskap, har oppholdt seg på kjent adresse over lengre tid eller går på skole eller har en jobb.⁶¹⁹ Hvor lenge en person har hatt en slik tilknytning er også en indikator i vurderingen.⁶²⁰

IDC mener det bør være mulig å tilrettelegge for løslatelse gjennom et oppfølgingsprogram (såkalt «community supervision»), hvor en lokalgruppe eller en NGO har ansvaret for den løslatte.⁶²¹ IDC påpeker at slike programmer kan legge til rette for etableringen av en reell tilknytning etter løslatelse, og dermed redusere unndragelsesfaren.

IDC har påpekt at vurderingen av tilknytning til familie eller lokalmiljøet ofte inngår som et ledd i løslatelse ved kausjon eller tvangsmidler som meldeplikt.⁶²² Dette henger godt sammen med den finske erfaringen av at meldeplikt er mest effektivt i de tilfellene hvor utlendingen har en etablert tilknytning til Finland.⁶²³ IDC anser unndragelsesfaren som betydelig mindre for familier med små barn, spesielt dersom barna er i skolepliktig alder.⁶²⁴

IDC har først og fremst undersøkt land hvor asylsøkere interneres før de har fått et vedtak. IDCs arbeid omhandler derfor hovedsakelig på tiltak som sikrer at asylsøkere gjennomfører asylprosessen. Dette står i kontrast til situasjonen i Norge. Her interneres asylsøkere først og fremst i forbindelse med en tvangsretur.

En ordning med garantist er et interessant tiltak, fordi det kan bidra til at færre interneres. Tiltaket vil først og fremst være et alternativ for dem som har opparbeidet en viss tilknytning til personer i Norge eller som har familie i Norge.

5.4.1 Norge

Asylsøkeres sosiale nettverk i Norge består av venner og familie fra hjemlandet med opphold i Norge, «norske» venner, idrettsmiljøer, skolemiljøer, religiøse miljøer og andre miljøer. Mange asylsøkere med endelig avslag har nettverk som kan fungere som garantister, dersom de får muligheten.

Flere problemer kan oppstå, både med hensyn til tillitsforholdet mellom en kontaktperson og asylsøkere, og politiets vurdering av kontaktpersonens reelle intensjoner som garantist. Det finnes en rekke eksempler fra mange steder i landet, hvor lokalmiljøet og kontaktpersoner er sterke res-

617 IDC, *There are alternatives*, 2011, s. 5-6.

618 Ibid. s. 27.

619 Ibid.

620 Ibid.

621 Ibid.

622 Ibid.

623 Se kapittel 5.1 «Meldeplikt».

624 IDC, *There are alternatives*, 2011, s. 27.

surser for asylsøkere med endelig avslag. Lokale støttegrupper for lengeværende barn er et spesielt godt eksempel på dette.

5.5 Elektronisk kontroll

Elektronisk kontroll registrerer personers bevegelser, enten ved en elektronisk fotlenke eller stemmegjenkjenning over telefon. Elektronisk kontroll er tilgjengelig som et alternativ i fire europeiske land. Men det er kun Storbritannia som anvender det i praksis.⁶²⁵ Elektronisk kontroll er ikke tilgjengelig som et alternativ til internering i Norge.

Elektronisk kontroll er det alternativet til internering som legger størst begrensninger på bevegelsesfrihet.⁶²⁶ Det er uenighet om tvangsmiddelet er et reelt alternativ eller internering i en annen form.⁶²⁷ Elektronisk kontroll ved stemmegjenkjenning over telefon anses som mindre inngripende, diskriminerende og stigmatiserende enn elektronisk fotlenke.⁶²⁸ Stigmatiseringen er et resultat av at elektronisk fotlenke er et alternativ som brukes ved gjennomføring av straff. EUs Fundamental Rights Agency har anbefalt at elektronisk kontroll i form av fotlenke bør unngås i utlendingssaker.⁶²⁹

5.5.1 Norge

Politidirektoratet, Utlendingsdirektoratet og Kriminalomsorgsdirektoratet har vurdert at bruk av elektronisk fotlenke for å sikre uttransport og klargjøre identitet, kan medføre flere og raskere returer og høyere «treffprosent» ved pågripelse.⁶³⁰

Direktoratenes rapport påpekte at flere uttransporter hver uke må kanselleres, fordi utlendingen som skal uttransporteres ikke pågripes.⁶³¹ Direktoratene mener at dersom fotlenke viser seg å være et effektivt alternativ, kan flere som ville ha blitt frihetsberøvet heller bli ilagt fotlenke. Dette kan frigjøre plasser på utlendingsinternatet til tunge ID-saker eller kriminelle. Alternativet kan anslagsvis medføre ca. 100 ekstra returer i løpet av ett år. Det ble anslått at variable kostnader tilknyttet forberedelse og uttransport vil kunne synke med 2-3 prosent. Høyere treffsikkerhet ved pågripelse vil kunne frigjøre noen årsverk.

Elektronisk kontroll er kun tilgjengelig i straffegjennomføringslovens § 16 og forskrift om straffegjennomføringslovens kapittel 17. Elektronisk kontroll er ikke tilgjengelig i verken utlendingsloven eller straffeprosessloven i dag, og kan derfor ikke brukes som et alternativ i utlendingssaker. Elektronisk kontroll ble vedtatt som straffeprosesslovens § 188 nytt tredje ledd i april 2013.⁶³² Etter regjeringss-

625 Frankrike, Portugal og Storbritannia, se EMN, *Synthesis Report- The use of detention and alternatives to detention in the context of immigration policies*, 2014, s. 33 og 35. Danmark: Elektronisk kontroll er kun tilgjengelig i saker hvor utlendinger som må anses som en fare for rikets sikkerhet og de oppholder seg i Danmark på tålt opphold, jf. udlændingeloven § 34a. Udlændingestyrelsen har opplyst i en e-post til NOAS at bestemmelsen ikke har blitt brukt enda.

626 Se kapittel 2 «Internering og alternativer til internering».

627 Jesuitt Refugee Service, *From Deprivation to Liberty*, 2011, s.30 og Odysseus Network, *Alternatives to immigration detention and asylum detention in the EU: Time for implementation*, 2015, s. 102-103. Se kapittel 5.5.2 «Regelverk og praksis i andre land».

628 EU Fundamental Rights Agency, *Detention of third-country nationals in return procedures*, 2010, s. 51.

629 Ibid. s. 53.

630 Politidirektoratet, Utlendingsdirektoratet og Kriminalomsorgsdirektoratet, *Returrappport*, 1. juli 2014, s. 68.

631 Ibid.

632 Prop. 71 L (2012-2013) og Innst. 268 L (2012-2013).

skiftet høsten 2013, har det kommet et nytt lovforslag om å oppheve lovbestemmelsen om elektronisk kontroll i straffeprosessloven.⁶³³ Det nye lovforslaget viser til at:

Flere av høringsinstansene som uttalte seg, var skeptiske eller gikk imot varetektsurrogatet. Riksadvokaten, Agder, Hordaland og Vestfold og Telemark statsadvokatembeter og Kriminalomsorgsregionene sør og nord pekte særlig på at forslaget ikke ivaretok formålet med varetektsfengslingen.⁶³⁴

Det var dissens i Stortinget da lovsaken ble behandlet før den ble vedtatt i april 2013.⁶³⁵ Særlig representanter fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti stemt imot forslaget.

Norge har hittil hatt gode erfaringer med fotlenke ved gjennomføring av straff.⁶³⁶ Et pilotprosjekt i perioden 2008-oktober 2012 viste at kun 4.6 prosent av 4 100 domfelte som sonet fengselsstraffen med elektronisk fotlenke, ble overført til fengsel etter brudd på reglene.⁶³⁷ Det ble vist til at «de fleste tilfellene skyldes inntak av mindre mengder alkohol eller brudd på avtaler med kriminalomsorgen.»⁶³⁸ Hjemmesoning er spesielt fordelaktig for barnefamilier, fordi familielivet påvirkes i mindre grad.⁶³⁹ Det har blitt antatt at elektronisk kontroll, som varetektssurrogat etter straffeprosessloven, med en kapasitet på 50 plasser vil ha en årlig driftskostnad på drøyt 15 mill. kroner.⁶⁴⁰ Drift av et tilsvarende antall fengselsplasser med høyt sikkerhetsnivå, ligger på 40 mill. kroner for drift. Politiets utlendingsinternat kostet 15 085 703 kr i 2009, og kostnadene økte til 38 745 293 kr i 2013.⁶⁴¹

Lovforslaget om elektronisk kontroll som varetektssurrogat forutsatte at tiltaket ikke vil medføre økt bruk av varetekt.⁶⁴² Elektronisk kontroll skal være et reelt alternativ til fengsling, og vil dermed redusere behovet for økt fengselskapasitet.

Elektronisk kontroll har blitt identifisert som et mindre inngripende og spesielt praktisk varetektsurrogat overfor barn.⁶⁴³ Justis- og beredskapsdepartementet har i tidligere presisert at:

[...] det er en målsetting å legge til rette for å unngå at barn plasseres i fengsel gjennom å stimulere til økt bruk av surrogatordninger for barn der frihetsberøvelse ikke kan unngås.⁶⁴⁴

Straffegjennomføringsloven krever at «Kriminalomsorgen skal alltid vurdere om domfelte under 18 år oppfyller vilkårene for å gjennomføre straffen utenfor fengsel med elektronisk kontroll».⁶⁴⁵

633 Prop. 120 L (2013-2014).

634 Ibid. s. 29.

635 Ibid.

636 Prop. 71 L (2012-2013).

637 Ibid. s. 12.

638 Ibid. s. 12.

639 Ibid. s. 11.

640 Ibid. s. 20.

641 Politidirektoratet, *Evaluering av returarbeidet i politiet. Delrapport 1 – ressursbruk i perioden 2009-2013*, 2014, s. 11.

642 Prop. 71 L (2012-2013), s. 14.

643 Ibid. s. 20.

644 Prop. 71 L (2012-2013) s. 8, henviste til Prop 135 L (2010-2011) (barn og straff).

645 Straffegjennomføringsloven § 16 annet ledd, annet punktum.

5.5.2 Regelverk og praksis i andre land

Storbritannia

Utlendinger kan pålegges elektronisk kontroll i forbindelse med pålegg om meldeplikt, i stedet for meldeplikt, og ved løslatelse fra et utlendingsinternat.⁶⁴⁶

Storbritannia bruker elektronisk kontroll i form av fotlenke hovedsakelig overfor kriminelle utlendinger.⁶⁴⁷ Det er ikke kjent i hvilken grad det brukes overfor asylsøkere. Manglende statistikk over elektronisk kontroll gjør det vanskelig å vurdere hvor effektivt dette er som et alternativ til internering.

Odysseus-nettverkets rapport viste at britiske myndigheter bruker tiltaket i en mer inngripende grad nå enn tidligere:

When queried, the Home Office further stated that monitoring was at first applied so as not to “impact on an individual’s movements, for example, monitoring periods of two hours early in the day, twice a week”, but that its frequency has since been increased and the times varied, “to demonstrate to those who are not detained that we intend to exercise a high level of control pending their removal”.⁶⁴⁸

Elektronisk kontroll har blitt sterkt kritisert av NGOer i Storbritannia. Jesuitt Refugee Service mener elektronisk kontroll er en annen form for internering, som utlendinger pålegges når det ikke er tilgjengelige plasser i utlendingsinternater.⁶⁴⁹ BIDs forskning viser at elektronisk kontroll har en stigmatiserende effekt.⁶⁵⁰ Den viser også at elektronisk kontroll av foreldre kan påvirke familielivet i en grad som har en «detrimental effect on their children». ⁶⁵¹ Detention Action har uttalt:

Electronic monitoring as a tool of immigration control is inherently degrading and distressing for migrants. While it is preferable to detention, it nevertheless constitutes a severe restriction on individual liberty. Too often in the UK it is used for migrants who have already experienced long-term detention, becoming in effect an addition to detention.

5.6 Oppsummering

For å redusere bruk av internering, bør en rekke alternativer til internering være tilgjengelig i utlendingsloven. Ulike alternativer bør utredes for anvendelse i Norge.

Hvis flere alternativer til internering er tilgjengelige, kan kombinasjoner av ulike tiltak utgjøre tilstrekkelige alternativer til internering, jf. utlendingsloven § 99, i flere saker.

646 Asylum and Immigration (Treatment of Claimants, etc.) Act 2004 (AITOCA), section 36 (2) - (5). og Odysseus Network, *Alternatives to immigration detention and asylum detention in the EU: Time for implementation*, 2015, s. 102.

647 Storbritannia har brukt elektronisk kontroll som ATI siden 2006. Odysseus Network, *Alternatives to immigration detention and asylum detention in the EU: Time for implementation*, 2015, s. 102 og AIDA, *National Country Report: United Kingdom*, april 2014, s. 69.

648 Odysseus Network, *Alternatives to immigration detention and asylum detention in the EU: Time for implementation*, 2015, s. 102.

649 Jesuitt Refugee Service, *From Deprivation to Liberty*, 2011, s.30, tilgjengelig fra: <http://www.refworld.org/docid/4foc10a72.html>.

650 Odysseus Network, *Alternatives to immigration detention and asylum detention in the EU: Time for implementation*, 2015, s. 103.

651 BID og Children’s Society, *Last resort or first resort: Immigration detention of children in the UK*, 2011, s. 89-90 og Odysseus Network, *Alternatives to immigration detention and asylum detention in the EU: Time for implementation*, 2015, s. 103.

Tvangsmidler kan med fordel kombineres med såkalt «case management» og returfremmende tiltak, hvor asylsøkere kan følges opp i større grad av frihet.

6 Barnefamilier

Internering kan ha en svært negativ effekt på barns utviklingsevne og helse.⁶⁵² Forebygging av internering og bruk av alternativer til internering er derfor spesielt viktig i saker som omfatter barn. Dette gjelder også dersom kun en av foreldrene interneres, mens resten av familien ikke frihetsberøves.

Barn er selvstendige rettssubjekter. Dette gjenspeiles ikke i den norske utlendingslovens bestemmelser om tvangsmidler. Dagens rettslige regulering ivaretar derfor ikke i tilstrekkelig grad barns rettigheter. Andre europeiske land har ivaretatt barnet som et selvstendig rettssubjekt ved å innføre egne bestemmelser om bruk av tvangsmidler overfor barn.

Internering av barn i Norge

Barnefamilier som har søkt asyl i Norge interneres i praksis kun etter endelig avslag i forbindelse med tvangsutsendelse eller ved overføring til et annet europeisk land etter Dublin-forordningen.⁶⁵³

For statistikk om internering av barn i Norge, se kapittel 2.1 «Internering» og 6.2 «Rettslig regulering av hvor lenge barn kan interneres i Norge».

Politiets utlendingsinternat Trandum

Utlendingsinternatet har en egen avdeling for barnefamilier, som deles med kvinnelige innsatte. Det er tre rom for familier og fire for enslige kvinner.⁶⁵⁴ Utlendingsinternatet har rom til tre enslige mindreårige.

Avdelingen har eget ute- og lufteareal tilpasset barn. Aktivitetsrommet deles med kvinnelige innsatte og enslige mindreårige. Luftgården har blant annet en sandkasse, huske og muligheter for ballspill.⁶⁵⁵ Det er tilgang til egen TV med dvd-spiller, leker og barnebøker.⁶⁵⁶

Barnevernet har ikke noe å utsette på selve familieavdelingen på internatet.⁶⁵⁷ De påpekte at det er godt med uteplass. Barnevernet mente at avdelingens beliggenhet innerst i bygningen er problematisk. Mindreårige må bevege seg gjennom den fengselspregede bygningen med mange låste dører, før de kommer til familieavdelingen.

PU benyttet et annet bygg i nærheten av utlendingsinternatet «[...] i noen deler av fjoråret, men er ikke i bruk for tilfellet».⁶⁵⁸

652 IDC, *Captured Childhood*, 2012, s. 48.

653 For nærmere informasjon om Dublin-forordningen, se: <http://www.udiregelverk.no/en/news/dublin-iii-forordningen/>

654 Brev fra PU til NOAS av 09.02.2015.

655 NOAS besøk på utlendingsinternatet Trandum 10.09.2014 og Sivilombudsmannen, *Besøk til politiets utlendingsinternat på Trandum høsten 2013 (sak 2012/2408)*, 13.08.2014, pkt. 6.

656 Sivilombudsmannen, *Besøk til politiets utlendingsinternat på Trandum høsten 2013 (sak 2012/2408)*, 13.08.2014, pkt. 6.

657 Møte med Ullensaker barneverntjeneste 21.08.2014.

658 E-post fra PU til NOAS av 09.01.2015.

6.1 Rettslig regulering av når barn kan interneres

6.1.1 Norge

At Norge internerer (eller fengsler)⁶⁵⁹ barn under 15 år i utlendingssammenheng, kan nok være overraskende for mange. Da et lite barn ble holdt på utlendingsinternatet Trandum i ca. 11 uker i 2014, ga flere politikere uttrykk for at ingen barn under 15 år kan fengsles i Norge.⁶⁶⁰ Lederen av justiskomiteen, Hadia Tajik, uttalte på generelt grunnlag i forbindelse med saken at i Norge:

[...] har vi et absolutt forbud mot at barn under 15 år kan fengsles. Det er ikke uten grunn. Barn hører ikke hjemme i fengsel [...].⁶⁶¹

På bakgrunn av samme sak, stilte stortingsrepresentant Karin Andersen skriftlig spørsmål til Justisministeren, som uttalte at fengsling av barn er tillatt etter utlendingsloven:

Utlendingsloven forbyr ikke fengsling av barn. Det er domstolen som avgjør om en person skal fengsles eller ikke. I alle fengslingssaker skal retten foreta en forholdsmessighetsvurdering, og fengsling av en person under 18 år kan bare skje der det er tvingende nødvendig.⁶⁶²

Utlendingsloven § 106 angir det rettslige grunnlaget for internering av utlendinger, men regulerer ikke internering av barn eller barnefamilier spesielt. Fordi loven ikke angir noen nedre aldersgrense, kan alle barn, inkludert spedbarn, interneres med hjemmel i § 106. Lovens forarbeider forutsetter at barn kan interneres.⁶⁶³ I forarbeidene til forskriften som regulerer utlendingsinternatet Trandum, vises det til at:

[p]raksis hittil har vært at barns opphold i utlendingsinternat som den store hovedregel har vært avledet av rettslig kjennelse eller pågripelsesbeslutning mot foreldrene [...], og at det har vært ansett å være «til barnets beste» å være sammen med sine foreldre, til tross for at oppholdet finnes i utlendingsinternat.⁶⁶⁴

Straffeprosessloven §§ 174-191 gjelder «så langt de passer» i utlendingssaker.⁶⁶⁵ Bestemmelsene inneholder blant annet spesialregler for barn, men ingen nedre aldersgrense. Det følger av vilkårene i straffeprosessloven § 171 at en person må være over den kriminelle lavalder for å kunne straffes, men utlendingsloven henviser ikke til denne bestemmelsen.⁶⁶⁶ Straffeloven § 46 angir en nedre aldersgrense på 15 år for straff og dermed strafferettslig frihetsberøvelse.

659 Se kapittel 2.1 «Internering». Utlendingsloven bruker betegnelsen «fengsling» i § 106 om det som i dagligtalen ofte kalles «internering».

660 Se kjennelser fra Høyesteretts ankeutvalg: HR-2014-667-U/HR-2014-668-U. Ankene ble forkastet.

661 Heidi Schei Lilleås, *Barn har individuelle rettigheter*, Nettavisen, 21.03.2014, tilgjengelig fra: <http://www.nettavisen.no/politik-k/-barn-har-individuelle-rettigheter/5180171.html>

662 Stortinget, Skriftlig spørsmål fra Karin Andersen (SV) til justis- og beredskapsministeren, Dok. Nr. 15:882 (2013-2014). Innlevert og sendt 02.06.2014. Besvart 10.06.2014 av justis- og beredskapsminister Anders Anundsen, tilgjengelig fra: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlige-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=60081>

663 Ot.prp. nr. 28 (2006-2007) s. 14, Ot.prp. nr. 75 (2006-2007) s. 345-346 og Prop. 138 L (2010-2011) s. 54. Se også E.J. Husabø og A.E. Suominen, *Forholdet mellom straffeprosesslovens og utlendingslovens regler om fengsling og tvangsmidler*, 2012, s. 31.

664 Ot. prp. nr. 28 (2006-2007), pkt. 3.5.7 «Særlig om barn og barns rettigheter».

665 Utlendingsloven § 106 tredje ledd.

666 Se E.J. Husabø og A.E. Suominen, *Forholdet mellom straffeprosesslovens og utlendingslovens regler om fengsling og tvangsmidler*, 2012, s. 27. Det er ikke krav om «straffbar handling» etter utlendingsloven og derfor ikke noen nedre grense på 15 år, se Håvard Kampen i Vigdis Vevstad (red.), *Utlendingsloven kommentarutgave*, Universitetsforlaget, 2010 s. 575.

Ingen barn under 15 år kan frihetsberøves for en straffbar handling, men utenlandske barn under 15 år kan frihetsberøves sammen med familien som en administrativ reaksjon etter utlendingsloven. Barn som plasseres på utlendingsinternatet Trandum, registrerer neppe forskjellen mellom straff og internering. Internering er formelt og reelt fengsling, selv om det ikke er en straffereaksjon.

1. januar 2015 trådte en lovendring i kraft som indirekte lovfestet muligheten for å internere barn etter utlendingsloven.⁶⁶⁷ Endringen var ikke ment å endre rettstilstanden på dette punktet. Den var nødvendig for å gi barn uendrede rettigheter, når voksne utlendinger fikk svekket sine gjennom en utvidet fremstillingsfrist. Utlendingsloven § 106 fjerde ledd sier nå at: «Er den pågripne under 18 år, må fremstilling [for fengsling] skje snarest mulig og senest dagen etter pågripelsen». En eventuell minstealder for internering etter utlendingsloven ble ikke diskutert.⁶⁶⁸

Utlendingslovens § 3 gir folkerettslige forpliktelser forrang ved motstrid når disse «har til formål å styrke individets stilling». For EMK, SP og barnekonvensjonens vedkommende følger det også eksplisitt av menneskerettsloven § 3 at disse går foran en lovbestemmelse ved motstrid.⁶⁶⁹ Grunnlovsbestemmelser går også foran lovbestemmelser ved motstrid. Dersom man kan konstatere brudd på noen av de nevnte forpliktelsene, er det derfor klart at utlendingsloven § 106 må settes til side.

I en felles kronikk med jusprofessor og FNs Spesialrapportør på vilkårlig fengsling, Mads Andenæs, hevdet NOAS i Dagbladet 11. juli 2014 at norsk praksis med å internere barnefamilier på utlendingsinternatet Trandum er i strid med Grunnloven, EMK og barnekonvensjonen. Argumentene i kronikken er anført og utdypet i en stevning i en sak som er berammet for behandling i Oslo tingrett i september 2015.⁶⁷⁰ Advokat Erik Osvik representerer en afghansk barnefamilie som ble internert og tvangsreturnert i august 2014.⁶⁷¹

Internering av barnefamilier reiser fire, delvis overlappende, rettslige problemstillinger:

- 1) Legalitetsprinsippet – krav om lovhjæmmel og presise og forutsigbare lover
- 2) Frihetsberøvelse av barn må være tvingende nødvendig, forholdsmessig og ikke urimelig
- 3) Barn er selvstendige rettssubjekter etter barnekonvensjonen men ikke etter norsk praksis
- 4) Utenlandske barn diskrimineres og har svakere rettigheter enn norske barn

667 Lov av 12. desember 2014 nr. 70 om endringer i utlendingsloven (utvidelse av fremstillingsfristen ved pågripelse m.m.). Se også Prop. 112 L (2013–2014), s.11.

668 Men Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti gikk imot endringen og uttalte at: «Dette medlem viser til at det i dag ikke eksisterer et eget regelverk for hvor lenge barn kan bli sittende på Trandum, og dette medlem mener det er alvorlig at barn i dag kan bli sittende i internatet i flere måneder. [...] Dette medlem etterlyser et eget regelverk for hvordan, og eventuelt om, barn skal interneres på Trandum, og hva som i så fall skal være makstiden for internering og konsekvensen av at makstiden er brukt». Se Innst. 49 L (2014–2015) s. 4-5.

669 Lov av 21. mai 1999 nr 30: Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett.

670 I tillegg er det anført diskriminering i strid med EMK.

671 Se kjennelser fra Høyesteretts ankeutvalg: HR-2014-1734-U/HR-2014-1733-U. Sakene ble hevet fordi personene var uttransportert innen ankeutvalget fikk behandlet saken.

6.1.1.1 Legalitetsprinsippet – fengsling og internering krever klar og presis hjemmel i lov

Sommeren 2014 ble en rekke menneskerettigheter grunnlovsfestet. Med ny § 113 ble det konstitusjonelle sedvanerettslige legalitetsprinsippet grunnlovsfestet. Samtidig ble grunnlovens 99 opphevet og utvidet til å gjelde alle former for frihetsberøvelse, og grunnlovsfestet i ny § 94. Menneskerettighetsutvalget utformet bestemmelsen etter modell av EMK artikkel 5 og SP artikkel 9⁶⁷² og Kontroll- og konstitusjonskomiteen fremmet senere utvalgets forslag til ny § 94.⁶⁷³ Om forholdet til menneskerettighetene uttalte Menneskerettighetsutvalget at selv om:

[...] lovhjemmel i noen tilfeller ikke vil være tilstrekkelig for inngrep i den enkeltes frihet, først og fremst fordi det også må tas hensyn til øvrige menneskerettigheter, fratar ikke legalitetsprinsippet dets viktige funksjon som et absolutt krav om at lovhjemmel må foreligge før det kan gjøres inngrep i den enkeltes rettssfære.⁶⁷⁴

Utvalget bemerket at grunnlovsfesting av et forbud mot vilkårlig frihetsberøvelse ville innebære «[...] et krav til myndighetenes anvendelse av rettsreglene og til innholdet i lovhjemlene».⁶⁷⁵ Det er altså grunnlovsfestet et lovskrav og et krav om klarhet og presisjon for alle frihetsberøvelser, inkludert etter utlendingsloven. Om det generelle legalitetsprinsipp, som nå er grunnlovsfestet i § 113, uttalte Høyesterett i *Rt. 2014 side 1105* avsnitt 26 at lovskravet fremmer forutberegnelighet og:

[...] legger til rette for at den enkelte kan treffe rasjonelle valg. Det motvirker vilkårlighet og usaklig forskjellsbehandling, jf. også Grunnloven § 98 første ledd som slår fast at “[a]lle er like for loven”. Lovkravet støtter Stortingets lovgiverfunksjon etter Grunnloven § 75a og den demokratiske ideen som ligger bak ordningen med at lovgivningskompetansen er hos en folkevalgt nasjonalforsamling: Den utøvende makt kan ikke gå lenger i sin maktbruk overfor borgerne enn det fullmaktene fra lovgiver gir grunnlag for.

Når det gjelder lovskravet for straff har utviklingen de senere årene gått mot strengere krav til klar og presis hjemmel. I *Rt. 2014 side 238* at Grunnloven § 96 tradisjonelt ikke har vært tolket strengt når det gjelder krav om lovhjemmel. Men:

[i] nyere høyesterettspraksis er det imidlertid foretatt en innstramning av kravet til presis beskrivelse av det objektive gjerningsinnholdet i straffebestemmelsen.

(16) I *Rt-2009-780* blir det i avsnitt 21 uttalt om lovskravet etter EMK artikkel 7:

«For at hjemmelskravet i EMK artikkel 7 skal være oppfylt, må ... beskrivelsen være så klar at det i de fleste tilfeller ikke er tvil om hvorvidt handlingen omfattes av bestemmelsen, se storkammerdom 15. november 1996 i saken *Cantoni mot Frankrike* avsnitt 32.» [EMD-1991-17862]

(17) Dette er fulgt opp i *Rt-2010-481*, jf. særlig avsnitt 22-24.

(18) Grunnloven § 96 stiller samme krav til klarhet i angivelse av det straffbare forholdet som EMK artikkel 7, jf. *Rt-2012-313*.

672 Dokument 16 (2011–2012), Rapport til Stortingets presidentskap fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven, s. 116.

673 Innst.186 S (2013-2014) s. 4.

674 Dokument 16 (2011–2012), Rapport til Stortingets presidentskap fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven, s. 248.

675 *Ibid.* s. 116.

EMK artikkel 5 og SP artikkel 9 inneholder som nevnt også et legalitetsprinsipp som etter EMDs praksis krever klar og presis lovhjæmmel for administrativ frihetsberøvelse.⁶⁷⁶ For å unngå vilkårlighet må det være mulig å forstå og innrette seg etter lovene. Lovskrevet etter EMK er blant annet omtalt av EMD i saken *Amuur mot Frankrike*.⁶⁷⁷ Domstolen uttalte der at:

In order to ascertain whether a deprivation of liberty has complied with the principle of compatibility with domestic law, it therefore falls to the Court to assess not only the legislation in force in the field under consideration, but also the quality of the other legal rules applicable to the persons concerned. Quality in this sense implies that where a national law authorises deprivation of liberty - especially in respect of a foreign asylum-seeker - it must be sufficiently accessible and precise, in order to avoid all risk of arbitrariness.

Særlig problematisk i denne forbindelse er utlendingslovens henvisning til straffeprosesslovens bestemmelser «så langt de passer».⁶⁷⁸ Bestemmelsene passer i mange tilfeller ikke godt i utlendingssaker.

Husabø og Suominen drøftet i en rapport avgitt til justisdepartementet i 2012, de uheldige sidene ved henvisningen til straffeprosessloven, og særlig problemene knyttet til barn.⁶⁷⁹ De pekte i rapporten på at domstolene ikke alltid klarer å skille klart mellom straffesak og utlendingssak, blant annet når det gjelder terminologi.⁶⁸⁰ Dette skyldes i stor grad den uklare henvisningen til enkelte av bestemmelsene i straffeprosessloven.

Uklar henvisningspraksis er behandlet av EMD i saken *Nasrullojev mot Russland*. Domstolen fant der at henvisningen til straffeprosessuelle regler i den russiske utleveringsloven skapte forvirring blant nasjonale domstoler. Bestemmelsene var derfor ikke presise eller forutsigbare nok og de tilfredsstilte derfor ikke kvalitetskravet etter EMK.⁶⁸¹

I den tidligere omtalte saken, hvor det er tatt ut stevning, ble familien begjært fengslet i tre uker.⁶⁸² Straffeprosessloven § 185 annet ledd angir imidlertid at barn maksimalt skal fengsles for to uker av gangen. I den konkrete saken må det da være statens oppfatning at regelen ikke passer for barn som fengsles etter utlendingsloven. I forarbeidene til bestemmelsen uttalte departementet seg klart om varetekt, men spørsmålet blir hvordan følgende uttalelse passer i utlendingssaker:

Departementet støtter også utvalgets forslag om at vilkårene for fortsatt bruk av varetektsfengsling, herunder forholdsmessigheten av fortsatt varetektsfengsling, skal prøves hver annen uke. Hyppige prøvinger av varetektsfengslingens berettigelse vil sikre at politiet og påtalemyndigheten prioriterer etterforskning i saker som gjelder barn, og at barnet ikke sitter unødig lenge varetektsfengslet.

Belastningen på barn i varetekt må antas å være så vidt stor at bruken av slik frihetsberøvelse bør begrenses så mye som mulig. Forslaget følger dessuten opp anbefalingen fra FNs barnekomité, jf. Generell kommentar nr. 10 punkt 83.⁶⁸³

676 Det samme gjør barnekonvensjonen artikkel 37. Se også NOAS, *Detention of Asylum Seekers*, 2014, s. 37-44.

677 EMD, *Amuur mot Frankrike*, 1996, avsnitt 50.

678 Utlendingsloven § 106 tredje ledd viser til straffeprosessloven §§ 174-191.

679 E.J Husabø og A.E Suominen, *Forholdet mellom straffeprosesslovens og utlendingslovens regler om fengsling og tvangsmidler*, 2012, s. 39-40.

680 Ibid. s. 9-11.

681 EMD, *Nasrullojev mot Russland*, 2007, avsnitt 72-77.

682 Se kjennelser fra Høyesteretts ankeutvalg: HR-2014-1734-U/HR-2014-1733-U. Sakene ble hevet fordi personene var uttransportert innen ankeutvalget fikk behandlet saken.

683 I Prop. 135 L (2010-2011), avsnitt 7.6.4

Det har tidligere vært politiets syn at toukersfristen gjelder i utlendingssaker⁶⁸⁴ og dette synet stemmer også med uttalelser i forarbeidene til endringsloven som utvidet adgangen til fengsling etter utlendingsloven,⁶⁸⁵ og som ble foreslått samme dag som endringen i straffeprosessloven. Departementet sier der klart at endringen vil gjelde ved fengsling av barn etter utlendingsloven, jf. henvisningen til straffeprosessloven §§ 174 til 191:

Justisdepartementet har i dag fremmet en egen proposisjon om endringer i blant annet straffeprosessloven. Det er her blant annet foreslått at barn bare skal fengsles dersom det er «tvingende nødvendig». Videre er det blant annet foreslått at hver fengslingsperiode ikke skal kunne overstige to uker. Dersom disse endringsforslagene blir vedtatt av Stortinget, vil de også gjelde ved fengsling av barn etter utlendingsloven, jf. henvisningen til straffeprosessloven §§ 174 til 191.

Det bemerkes for øvrig at familier med barn nesten utelukkende pågripes i tilfeller hvor det ligger til rette for rask uttransportering. Dersom det viser seg at uttransportering ikke kan skje dagen etter pågripelse, blir familien nesten alltid sluppet fra Trandum fremfor at det bes om fengslingskjennelse fra retten.⁶⁸⁶

EMD fant i saken *Abdolkhani and Karimnia mot Tyrkia* at fravær av klare bestemmelser om prosedyrer for blant annet forlengelse av fengsling, og tidsfrister for slik forlengelse, innebar vilkårlighet og var i strid med EMK artikkel 5:

[...] [T]he absence of clear legal provisions establishing the procedure for ordering and extending detention with a view to deportation and setting time-limits for such detention, the deprivation of liberty to which the applicants were subjected was not circumscribed by adequate safeguards against arbitrariness.⁶⁸⁷

På bakgrunn av dette synes det klart at det er lovgivers intensjon at den kortere fengslingstiden for barn skal anvendes i utlendingssaker, mens praksis altså er uklar

6.1.1.2 Frihetsberøvelse må være tvingende nødvendig, forholdsmessig og rimelig

Gjennom den nye § 94 i Grunnloven ble et nødvendighets- og forholdsmessighetsprinsipp grunnlovsfestet⁶⁸⁸ med formål å hindre vilkårlig frihetsberøvelse. Prinsippene, som omtales en rekke steder i rapporten, følger også av EMK artikkel 5 og SP artikkel 9.

Den lovtekniske løsningen med å henvise til straffeprosesslovens bestemmelser «så langt de passer» skaper uklarhet når det gjelder domstolenes forholdsmessighetsvurdering etter spesialbestemmelsen for barn i straffeprosessloven § 184 annet ledd andre setning, jf. barnekonvensjonen artikkel 37 b.⁶⁸⁹ Kirsten Sandberg, leder for FNs barnekomité, uttalte til Dagbladet i juli at:

Barnekonvensjonen anser frihetsberøvelse som noe som for enhver pris skal søkes unngått. Jeg er i tvil om det i Norge er nok fokus på få finne andre mulige tiltak i denne situasjonen. Barnekomiteen tar dette opp i forhold til alle stater der det foregår, og sier at de må finne alternativer for å unngå at barn blir frihetsberøvet. Dette er

684 Se NOAS, *Detention of Asylum Seekers*, 2014, s. 84.

685 Se også Meld. St. 27 (2011–2012) Barn på flukt s. 89.

686 Prop. 138 L (2010–2011), s. 54.

687 EMD, *Abdolkhani og Karimnia mot Tyrkia*, 2009, avsnitt 135.

688 Se Innst.186 S (2013–2014), avsnitt 2.1.3.

689 Det må vurderes om fengslingen er «tvingende nødvendig».

komiteen opptatt av når barn har begått straffbare handlinger, og det er ikke mindre viktig i forbindelse med utlendingssaker[.]⁶⁹⁰

Om vurderingen av om et inngrep er forholdsmessig og nødvendig i et demokratisk samfunn, uttalte EMD i saken *Glor mot Sveits* at:

The Court considers that in order for a measure to be considered proportionate and necessary in a democratic society, there must be no other means of achieving the same end that would interfere less seriously with the fundamental right concerned.⁶⁹¹

I saken *Nada mot Sveits* gjorde EMDs storkammer det klart at for at et inngrep skal kunne regnes som forholdsmessig, må muligheten til isteden å gjøre bruk av et alternativt og mindre inngripende middel ha vært vurdert og funnet ikke å kunne anvendes:

The Court has previously found that, for a measure to be regarded as proportionate and as necessary in a democratic society, the possibility of recourse to an alternative measure that would cause less damage to the fundamental right at issue whilst fulfilling the same aim must be ruled out.⁶⁹²

Saken gjaldt en voksen person, men må gjelde med enda større styrke ved forholdsmessighetsvurderinger som gjelder barn. Merete Havre, som skrev Phd-avhandling⁶⁹³ om varetekt etter en forholdsmessighetsmodell, mener også at Høyesteretts ankeutvalg ikke alltid anvender forholdsmessighetsprinsippet korrekt når barn varetektsfengsles.⁶⁹⁴ Havre mener dommeren trenger faktisk kunnskap om det enkelte barnet:

[...] for å kunne foreta en reell proporsjonalitetsvurdering [og at] Barnevernet burde gis en plikt, også til å utrede barnas situasjon, for domstolen. Regelen i bvl. § 3-6 bør derfor utvides, og ikke bare brukes som opplysninger for hva barnevernet kan tilby.⁶⁹⁵

Havre kritiserte i sin Phd-avhandling ankeutvalgets anvendelse av forholdsmessighetsprinsippet. Av 48 dommer i hennes materiale besto kun 15 forholdsmessighetstesten.⁶⁹⁶ Avhandlingen gjaldt varetekt, og var ikke avgrenset til barn, men det er grunn til å tro at anvendelsen av disse prinsippene ikke blir enklere når straffeprosessuelle regler skal anvendes så «langt de passer» på internering av barn etter utlendingsloven.

Husabø og Suominen påpekte i rapporten fra 2011 at:

Det er noe påfallende at lagmannsretten bare i knapt halvparten av sakene fra Borgarting og Gulating har funnet grunn til å nevne at fengsling av mindreårige skal være «særlig påkrevd», jf. straffeprosessloven § 174 (som § 184 om fengsling tidligere viste til, se punkt 5.3 nedenfor). Barnekonvensjonen er trukket inn i om lag halvparten av

690 H. Hustadnes, *FN-topp: - Tok tid før jeg skjønnte at barna faktisk sperres inne*, Dagbladet, 05.07.2014, tilgjengelig fra: <http://www.dagbladet.no/2014/07/05/nyheter/fn/asyl/34188052/>

691 EMD, *Glor mot Sveits*, 2009, avsnitt 94.

692 EMD, *Nada mot Sveits*, 2012, avsnitt 183.

693 M. Havre, *Den store balansetesten – varetekten etter en proporsjonalitetsnorm*, Det juridiske fakultet, Universitet i Oslo, 2014.

694 *Ibid.* s. 365-368, 376.

695 *Ibid.* s. 368.

696 *Ibid.* s. 303-309.

sakene.

Konvensjonen synes å fungere som et skjerpende moment i vurderingen om fengslingsforholdsmessighet. Men det er kun i en av de 11 sakene at barnekonvensjonen -sammen med andre momenter i saken- har ført til at retten har nektet å fengsle den mindreårige. Da ble tvangsmessig plassering på utlendingsinternat i 5 dager frem til uttransportering funnet å være et uforholdsmessig og unødvendig tiltak i henhold til straffeprosessloven § 174 og barnekonvensjonens artikkel 37 b. Fremstilte ble i stedet pålagt meldeplikt og opphold i asylmottak for mindreårige.⁶⁹⁷

Når det gjelder alternativer til internering, var det altså kun i en av 11 saker forfatterne så på hvor lagmannsretten vurderte «om alternative tiltak fra barnevernets side kunne redusere unndragelsesfaren. Men retten konstaterte her kort «at så ikke er tilfellet».⁶⁹⁸

6.1.1.3 Barn som selvstendig rettssubjekt

I forbindelse med saken hvor et barn ble fengslet i 11 uker ga Barneombudet overfor Dagbladet uttrykk for at barn ikke behandles som selvstendige rettssubjekter:

Det vi er mest bekymret for nå, er at barna ser ut til å bli behandlet for mye som foreldrenes «bagasje». Foreldrenes unndragelsesfare blir utslagsgivende, og ikke hensynet til barna.⁶⁹⁹

Når familier interneres på utlendingsinternatet, må foreldrene fremstilles for en domstol senest tre dager etter pågripelsen.⁷⁰⁰ For barn er fristen senest dagen etter pågripelsen.⁷⁰¹ Men hva er fristen for barnefamilier når barnet ikke selv fremstilles for fengsling?

Domstolen vurderer om det er grunnlag for videre fengsling utover pågripelsen. Den må vurdere om regelen i straffeprosessloven § 184 annet ledd andre setning gjelder i utlendingssaken, og om det er «tvingende nødvendig», eller om tvangsmidlene i utlendingsloven § 105 er forholdsmessige og tilstrekkelige jf. utlendingsloven § 99. Vurderingene tegnes ned i en rettslig kjennelse som kan ankes til en høyere rettsinstans.

I praksis følger barn med foreldrene til utlendingsinternatet uten en selvstendig kjennelse om at internering oppfyller de lovbestemte vilkårene. Oslo tingretts «Huskeliste for behandling av barnefamilier i PU-saker»⁷⁰² omtaler under punkt 3 «Kjennelsen» at: «Slutningen skal omfatte barnet».

Fra 1. januar 2015 sier utlendingsloven § 106 fjerde ledd at barn under 18 år må fremstilles for fengsling senest dagen etter pågripelsen.⁷⁰³ Straffeprosessloven § 184 første ledd sier at den «tingrett som den pågripne fremstilles for, avgjør ved kjennelse om han skal undergis varetektsfengsling». Ut fra lovens ordlyd skal retten avsi en kjennelse i fengslingsspørsmålet. Denne retten tilkommer

697 E.J Husabø og A.E Suominen, Forholdet mellom straffeprosesslovens og utlendingslovens regler om fengsling og tvangsmidler, 2012, s. 28-29.

698 Ibid. s. 31.

699 Barneombudet ved Anders Cameron. H, Hustadnes, *Barneombudet bekymret for barn som fengsles før de kastes ut*, Dagbladet, 03.07.2014, tilgjengelig fra: http://www.dagbladet.no/2014/07/03/nyheter/asylopolitikk/politiets_utlendingsenhet/34167461/

700 Utlendingsloven § 106 tredje ledd.

701 Utlendingsloven § 106 fjerde ledd.

702 2014/12.

703 Utlendingsloven § 106 fjerde ledd.

individet som er fremstilt for fengsling, med mindre denne regelen ikke passer i utlendingssaker, og utenlandske barn ikke er ment å ha denne rettigheten.

Barn omtales som regel i kjennelsen og det vurderes å være til barnets beste ikke å skille det fra foreldrene. Men får det samme selvstendige vurdering av alternativer til internering – etter den lavere terskelen – når det ikke er en part i saken? Og hvorfor skal et barn ha færre rettssikkerhetsgarantier enn den voksne forelder som gis partsrettigheter, når barnekonvensjonen artikkel 37 (d) gir barn stilling som selvstendige rettssubjekter og bestemmer at:

[...] ethvert barn som er berøvet sin frihet, skal ha rett til omgående juridisk og annen egnet bistand, samt rett til å prøve lovligheten av frihetsberøvelsen for en domstol eller annen kompetent, uavhengig og upartisk myndighet og til å få en rask avgjørelse på en slik sak

Barnet får altså ikke en selvstendig kjennelse som kan ankes. Betyr dette at straffeprosessloven § 184 første ledd ikke gjelder for barn i utlendingssaker, eller betyr det at kravet til kjennelse ikke er oppfylt og at interneringen derfor er ulovlig? Høyesterett omtalte i *Rt. 2014 side 1102* konsekvensene av oversittelse av fristen for fremstilling i straffeprosessloven § 183, jf. Grunnloven § 94 andre ledd, at fortsatt:

[...] frihetsberøvelse etter at fristen er løpt ut, uten at vedkommende er fremstilt for retten, er altså i strid med loven. Uhjemlet frihetsberøvelse er uforenlig med Grunnloven § 94, EMK artikkel 5 og SP artikkel 9. Alle disse tre inneholder dessuten selvstendige og uttrykkelige krav til rask fremstilling for retten - i Grunnloven § 94 andre ledd er dette formulert som et krav om fremstilling «snarest mulig».⁷⁰⁴

[...] At politiet har oversittet fristen for fremstilling etter § 183 første ledd er i så måte et forhold som må inngå ved forholdsmessighetsvurderingen, jf. straffeprosessloven § 170 a, jf. Grunnloven § 94 første ledd andre punktum.⁷⁰⁵

Om vi sammenlikner situasjonen med en norsk familie hvor mor eller far må inn til soning av fengselsstraff, eller til tvungen psykisk helsevern, blir absurditeten klarere. Tilsvarende bruk av regelverket skulle tilsi at et barn under 15 år følger med mor inn i fengsel, eller far på psykiatrisk institusjon, fordi det er til barnets beste, uten at det fattes noen selvstendig beslutning, vedtak eller kjennelse om dette.

Det følger av barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 1 at det må gjøres en konkret vurdering av hva som er barnets beste. En forutsetning for denne vurderingen er ifølge FNs barnekomité at barn behandles som selvstendige rettighetshavere.⁷⁰⁶ Sommeren 2014 ble det grunnlovsfestet at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i ny § 104. Kontroll- og konstitusjonskomiteen uttalte i innstillingen at:

Formuleringen «barn har krav på respekt for sitt menneskeverd» signaliserer at barn ikke har mindre verdi enn voksne. Den illustrerer rettslig at de øvrige menneskerettighetsbestemmelsene også gjelder barn.⁷⁰⁷

Høyesterett uttalte i *HR-2015-00206-A* at Barnekomiteens Generelle kommentar nr. 14 om barnets

704 *Rt. 2014 side 1102*, avsnitt 16.

705 *Ibid.* avsnitt 18.

706 Generell kommentar nr. 14 avsnitt 14 (b).

707 *Innst.186 S (2013-2014)*, s. 29

beste har:

[...] redegjort for regelens bakgrunn og funksjon, og foretatt en konsoliderende gjennomgang av en rekke tolknings spørsmål. Det Barnekomiteen gir uttrykk for her, utgjør etter mitt syn et naturlig utgangspunkt ved tolkningen av artikkel 3 nr. 1 – og dermed også ved tolkningen av Grunnloven § 104 andre ledd. Jeg viser til Dok. 16 (2011–2012) side 192, hvor det går frem at man valgte å utforme § 104 andre ledd etter mønster av barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 1 for å kunne trekke vekslers på internasjonal tolknings praksis.⁷⁰⁸

[...] Barnekomiteen fremhever i General Comment No. 14 at artikkel 3 nr. 1 gir en rett for det enkelte barn som er “directly applicable (self-executing) and can be invoked before a court”, jf. avsnitt 6. Det fremheves samme sted at bestemmelsen dessuten virker som et tolkningsprinsipp, og gir preferanse for “the interpretation which most effectively serves the child’s best interests”. Artikkel 3 nr. 1 er også en prosedyrebestemmelse, i den forstand at avgjørelser som gjelder barn, både må vise at barnets interesser er identifisert, og hvordan de er veiet mot andre hensyn. I avsnitt 36-40 utdyper Barnekomiteen selve normen. Det fremgår at hensynet til barnet ikke er det eneste, og heller ikke alltid det avgjørende, jf. her også plenumsdommen i Rt. 2012 side 1985 avsnitt 134-136. Men komiteen understreker at ved avveiningen mot andre interesser skal hensynet til barnets beste ha stor vekt – det er ikke bare ett av flere momenter i en helhetsvurdering: Barnets interesser skal danne utgangspunktet, løftes spesielt frem og stå i forgrunnen.⁷⁰⁹

Menneskerettighetsutvalget vurderte om frihetsberøvelse av barn burde grunnlovsfestes i en egen bestemmelse, men mente det ikke var nødvendig:

Denne begrensningen [«tvingende nødvendig»] kunne tenkes tatt inn i Grunnloven. På den annen side vil utvalget foreslå en egen bestemmelse om barns rettigheter i Grunnloven, der vernet om barns personlige integritet foreslås særlig fremhevet. I tillegg vil vilkåret om at frihetsberøvelsen ikke skal utgjøre et uforholdsmessig inngrep, stille krav om at det skal mye til før man berører barn friheten, fordi frihetsberøvelse må antas å være en større belastning for barn enn for voksne. Dette må også gjenspeiles i den konkrete vurderingen. Dette vilkåret i bestemmelsen om frihetsberøvelse og eget vern om barns personlige integritet i egen barnebestemmelse bør være en tilstrekkelig påminnelse om at frihetsberøvelse av barn så langt som mulig bør unngås. Utvalget finner derfor at det ikke er behov for å omtale barn særskilt i forbindelse med en bestemmelse om frihetsberøvelse.⁷¹⁰

Barnets rettslige stilling skal ikke være avledet av foreldrenes. UNHCRs «*Detention Guidelines*», som bygger på de omtalte menneskerettighetskonvensjonene, uttaler også klart at barn har selvstendige, og faktisk mer omfattende og tilpassede rettigheter, enn voksne:

Children who are detained benefit from the same minimum procedural guarantees as adults, but these should be tailored to their particular needs [...].⁷¹¹

Etter barnekonvensjonen artikkel 37 (b) skal fengsling av barn bare benyttes som en siste utvei og for et kortest mulig tidsrom, etter straffeprosessloven § 184 (2) kun når det er tvingende nødvendig. Dette betyr at det må vurderes om det er tvingende nødvendig å internere hele familien når barna skal følge med.

708 HR-2015-00206-A, avsnitt 64.

709 HR-2015-00206-A, avsnitt 65.

710 Dokument 16 (2011–2012), Rapport til Stortingets presidentskap fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven, s. 117.

711 UNHCR, *Detention Guidelines*, 2012, avsnitt 56.

PU mener barnets situasjon er gjenstand for en selvstendig og konkret vurdering med dagens praksis:

Selv om det ikke utstedes selvstendige beslutninger, eller avsies slike kjennelser, rettet mot barn når også foreldrene frihetsberøves, betyr ikke dette at barna og deres situasjon ikke er gjenstand for selvstendige og konkrete vurderinger i de beslutninger som tas av politiet og domstolene.⁷¹²

6.1.1.4 Diskriminering når utenlandske barn interneres

Den norske praksisen som er beskrevet over innebærer at utenlandske barn forskjellsbehandles på tre ulike måter.

- 1) Kun utenlandske barn under 15 år kan frihetsberøves etter utlendingsloven.⁷¹³
- 2) Det fattes ingen selvstendig beslutning for barnet når utenlandske barn under 15 år frihetsberøves sammen med familien. Til sammenlikning kreves det et vedtak for plassering i institusjon uten samtykke etter barnevernloven § 4-24.
- 3) Maksimal fengslingstid anvendes ikke konsekvent i utlendingssaker. Straffeprosessloven § 185 annet ledd bestemmer at barn maksimalt skal fengsles for to uker av gangen. Bestemmelsen er blant dem som skal anvendes «så langt de passer» når barn interneres etter utlendingsloven.⁷¹⁴ Politiet vurderer det slik at denne regelen ikke alltid passer i utlendingssaker, noe som i praksis innebærer en forskjellsbehandling.⁷¹⁵

EMK artikkel 14 forbyr usaklig diskriminering av de øvrige konvensjonsrettighetene:

Ikke enhver forskjellsbehandling er konvensjonsstridig. Det er den usaklige forskjellsbehandlingen som rammes. For å trekke grensen for hva som er usaklig forskjellsbehandling benyttes følgende metode: Det må først fastslås om sakens fakta faller innenfor virkeområdet for en eller flere andre rettighetsbestemmelser. Hvis dette er tilfellet, blir neste spørsmål om det foreligger en forskjellsbehandling. Dernest må det spørres om de personer som sammenlignes med hverandre er i like situasjoner. Til slutt avgjøres om forskjellsbehandlingen har en objektiv og rimelig forklaring. Ulik behandling må ikke bare ha et legitimt formål. Det må også være rimelig forholdsmessighet mellom de midler som benyttes og det formål som skal realiseres, se “Case relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium” mot Belgia, 23. juli 1968 (nr. 1474/62 m.fl.), og Thlimmenos mot Hellas, 6. april 2000 (nr. 34369/97).⁷¹⁶

EMK artikkel 5 sikrer ulike rettssikkerhetsgarantier avhengig av om frihetsberøvelsen gjelder en straffesak, eller en sak etter bokstav f: personer «against whom action is being taken with a view to deportation».⁷¹⁷

Internering i forbindelse med tvangsretur omfattes av bokstav f. At det foreligger forskjellsbehand-

712 Brev fra PU av 9.2.2015.

713 Utlendingsloven § 5 første ledd.

714 Utlendingsloven § 106 tredje ledd.

715 Se kjennelser fra Høyesteretts ankeutvalg: HR-2014-1734-U/HR-2014-1733-U.

716 Ot. Prp. Nr. 138 L (2010-2011), s. 17-18.

717 Bestemmelsen er også relevant for internering på andre grunnlag etter utlendingsloven § 106.

ling er heller ikke tvilsomt. Kun utenlandske barn under 15 år kan frihetsberøves etter utlendingsloven.⁷¹⁸ Dette følger av forarbeidene til utlendingsloven, mangelen på en positiv hjemmel som forbyr frihetsberøvelse, og manglende henvisninger til bestemmelser som beskytter norske barn under 15 år mot frihetsberøvelse.⁷¹⁹

Kravet om selvstendig kjennelse (straffeprosessloven § 184 første ledd) og regelen for hvor lenge barn kan frihetsberøves (straffeprosessloven § 185 annet ledd) praktiseres ulikt avhengig av om barnet er norsk og part i en straffesak eller utlending med en interneringssak etter utlendingsloven. Spørsmålet er om forskjellsbehandlingen har et legitimt formål og om det er forholdsmessighet mellom mål og midler. I Prop. 135 L (2010-2011) avsnitt 7.6.4 går det frem at bestemmelsen ble innført som en oppfølging av en anbefaling fra FNs barnekomité, jf. Generell kommentar nr. 10 punkt 83. Det går videre frem at hyppig prøving – hver annen uke – vil:

[...] sørge for en stadig påminnelse både til påtalemyndigheten og domstolen om at varetektstiden skal gjøres kortest mulig. De hyppige prøvingene vil, etter utvalgets oppfatning, legge press på påtalemyndigheten til å prioritere saken. Ved at barnevernet er pliktig til å møte til fengslingsmøtet, vil forslaget også kunne legge press på barneverntjenesten for å finne alternative løsninger.

Disse hensynene er like beskyttelsesverdige, og relevante, når utenlandske barn interneres etter utlendingsloven. Frihetsberøvelse er et svært inngripende tiltak overfor et barn og skal etter barnekonvensjonen bare benyttes for et kortest mulig tidsrom. Videre skal «ethvert barn [...] ha [...] rett til å prøve lovligheten av frihetsberøvelsen [...] og til å få en rask avgjørelse på en slik sak».⁷²⁰ Etter artikkel 1 gjelder konvensjonen for ethvert menneske under 18 år, mens artikkel 2 forbyr diskriminering blant annet på grunnlag av nasjonal opprinnelse. Det går også klart frem av forarbeidene til endringsloven som utvidet adgangen til fengsling etter utlendingsloven at bestemmelsen var ment å gjelde i utlendingssaker.⁷²¹

Det kan vanskelig sees at målet om å tvangsreturnere utlendinger har et sterkere vern, og gir større grunn til å begrense de prosessuelle rettssikkerhetsgarantiene, enn når barnet selv er part i en straffesak. Det er videre klart at de reelle hensynene som departementet gir uttrykk for i forarbeidene får like stort, om ikke større gjennomslag overfor utenlandske barn, som ikke selv har gjort noe som skulle tilsi at de burde frihetsberøves. Det er foreldrenes valg og handlinger som fører til frihetsberøvelsen, og den bør, som omtalte i forarbeidene også for internering etter utlendingsloven «begrenses så mye som mulig».⁷²²

6.1.1.5 Oppsummering

NOAS mener dagens praksis i Norge er i strid med Grunnloven, EMK, SP og barnekonvensjonen. Internering av barnefamilier må utredes og reguleres klart i utlendingsloven. Reglene i straffeprosessloven § 185 må gis anvendelse i utlendingssaker frem til internering av barn blir tilfredsstillende utredet og regulert. Det bør innføres særskilte lovbestemmelser om pågrepelse og internering av barn,

718 Utlendingsloven § 5 første ledd.

719 Det følger av vilkårene for varetektsfengsling i straffeprosessloven § 171 at personen må være over den kriminelle lavalder (15 år), men utlendingsloven henviser ikke til denne bestemmelsen. Se E.J Husabø og A.E Suominen, *Forholdet mellom straffeprosesslovens og utlendingslovens regler om fengsling og tvangsmidler*, 2012, s. 27.

720 Artikkel 37 (d).

721 Prop. 138 L (2010-2011), s. 54.

722 Prop. 135 L (2010-2011), avsnitt 7.6.4

inkludert en kort maksimumsgrense.

Prosessuelle regler bør være spesielt tilpasset utlendingssaker og henvisningen til straffeprosessloven bør oppheves. Anbefalingene i Husabø og Suominens utredning fra 2012 må følges opp. Barn må få en selvstendig fengslingskjennelse, eller det må innføres lovregulerte krav til vurdering og begrunnelse i foreldrenes kjennelse. Alternativer til internering må utredes. Barnevernets rolle i fengslingsaker bør også utredes nærmere.

Norge bør ratifisere den tredje tilleggsprotokollen om individklagerett til FNs konvensjon om barnets rettigheter.⁷²³ Tilslutning til tilleggsprotokollen vil bidra til en styrket beskyttelse av barns rettigheter etter FNs barnekonvensjon.

6.2 Rettslig regulering av hvor lenge barn kan interneres

6.2.1 Norge

Som nevnt over er det fra praksis uklart om den kortere fengslingsfristen på to uker for barn etter straffeprosessloven «passer» i utlendingssaker.⁷²⁴ Når det gjelder lengden på samlet fengslingsstid er det ingen spesialbestemmelse for barn. Barn kan derfor interneres like lenge som voksne etter dagens utlendingslov.

Den generelle bestemmelsen om samlet fengslingsstid lyder som følger:

Samlet fengslingsstid kan ikke overstige 12 uker, med mindre det foreligger særlige grunner. Fengsling for å forberede eller gjennomføre en utsendelse kan bare overstige 12 uker dersom utlendingen ikke samarbeider om gjennomføring av utsendelsen eller det er forsinkelser med å fremskaffe nødvendige dokumenter fra et annet lands myndigheter. Fengsling kan ikke overstige 18 måneder, med mindre utlendingen er utvist som følge av ilagt straff eller særreaksjon.⁷²⁵

Redd Barna og Barneombudet har tidligere foreslått at det bør settes en maksimumsgrense på 48 timer.⁷²⁶ Arbeids- og inkluderingsdepartementet fant det «[...] ikke hensiktsmessig å lovfeste Barneombudets og Redd Barnas forslag om å innføre en absolutt grense for barns opphold på 48 timer».⁷²⁷

Tabell 2 viser hvor lenge barn (asyl og Dublin) var internert i 2013 og 2014.⁷²⁸ Et stort flertall av barna (asyl) som interneres i Norge var frihetsberøvet i opptil 24 timer. Dette endret seg i 2014 da 34 prosent av de internerte barna i asyl-kategorien var frihetsberøvet i mer enn 24 timer. Flesteparten av disse var internert mellom 24 og 48 timer.

723 Se: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2014-2015/inns-201415-024/?!vl=0>

724 Straffeprosessloven § 185 andre ledd.

725 Utlendingsloven § 106 femte ledd.

726 Ot. Prp. nr. 28 (2006-2007), s. 11-14.

727 Ibid. 14.

728 Kategorien asyl omfatter kun barn som har eller har hatt søknad til realitetsbehandling i Norge, ikke søknader som behandles etter Dublin-forordningen. For mer informasjon om statistikk brukt i denne rapporten, se kapittel 2.1 «Internering» og introduksjonen i dette kapittelet. E-post fra PU til NOAS av 23.01.2015.

Tabellen viser at flere barn (asyl) interneres for en lengre tid nå enn tidligere. Den mest langvarige internering av barn i perioden 2013-2014, var da et barn på ca. 2 år satt internert sammen med sine foreldre i ca. 11 uker i 2014.⁷²⁹

85 barn (asyl) ble internert utover ett døgn i 2014, sammenlignet med åtte i 2013.⁷³⁰ Det var kun 11 av disse 85 barna som fikk en fengslingskjennelse.⁷³¹ I 2014 var 75 barn internert mellom 24 og 48 timer, fem barn mellom tre og syv døgn, fire barn var mellom 14 døgn og 28 døgn i 2014 og et barn i ca. 11 uker.

Tabell 2. Lengde på internering av barn i kategorien «asyl» og «Dublin»⁷³²

Lengde på innsettelse	2013	2014	2013	2014
	Asyl		Dublin	
0 - 1 døgn	74	165	101	53
1 - 2 døgn	8	75	6	
3 - 7 døgn		5	10	5
7 - 14 døgn			8	2
14 - 28 døgn		4	1	
Over 28 døgn		1		
Totalt antall internerte barn	82	250	126	60

Tabellen viser at fordelingen mellom antall internerte barn og hvor lenge de sitter etter kategoriene «asyl» og «Dublin» har endret seg fra 2013 til 2014. Mens flesteparten av barna var i Dublin-kategorien i 2013, var det flest barn i asyl-kategorien i 2014. Barn i Dublin-kategorien satt lengst internert i 2013, mens flest barn i asyl-kategorien satt utover 24 timer i 2014. Barna i asyl-kategorien satt også lengre enn barna i Dublin-kategorien i 2014.

Dette er en uheldig utvikling. Norsk praksis burde heller ha som mål å følge anbefalingene fra UNHCR og Europarådet.⁷³³ Det bør lovreguleres kort maksimumsfrist for hvor lenge barn kan interneres, for eksempel 72 timer.

6.2.2 Regelverk og praksis i andre land

Sverige, Nederland og Storbritannia har valgt å sette kort makslengde på hvor lenge barn kan interneres.

Sverige

Barnefamilier kan interneres i maksimalt 72 timer, men interneringen kan utvides med ytterligere

⁷²⁹ Epost fra PU til NOAS, datert 23.01.2015.

⁷³⁰ E-post fra PU til NOAS av 23.01.2015.

⁷³¹ Ibid.

⁷³² E-post fra PU til NOAS av 23.01.2015.

⁷³³ Se kapittel 2.3 «Internering og ATI i internasjonal og europeisk sammenheng».

72 timer dersom det foreligger særlige grunner.⁷³⁴ Ingen barnefamilier ble internert lenger enn 72 timer i 2013 og 2014.⁷³⁵

Nederland

Nederland innførte i mars 2010 en maks grense på to uker for internering av barnefamilier.⁷³⁶ Interneringen kan utvides til totalt 28 dager hvis tvangsreturen blir avbrutt». Medfølgende barn var internert i gjennomsnitt fem dager i 2013, sammenlignet med åtte dager i årene 2010-2012.⁷³⁷

Amnesty International har påpekt at dette i praksis betyr at de kan interneres utover to uker, dersom foreldrenes handlinger er årsaken til at tvangsreturen mislyktes.⁷³⁸ The Committee for the Prevention of Torture and Inhumane and Degrading Treatment or Punishment (CPT) har påpekt at flere familier har vært internert lengre enn to uker.⁷³⁹

Storbritannia

Den nye prosessen for barnefamilier gjør det bare mulig å internere barnefamilier når de skal tvangsreturneres.⁷⁴⁰ De kan interneres i maksimalt 72 timer og bare når utreisen allerede er planlagt innen 72 timer.⁷⁴¹ Interneringen kan utvides til totalt 7 dager, men kun med godkjenning fra innvandringsministeren. En slik utvidelse må ha blitt godkjent før barnefamilien blir internert. Hvis barnefamilien av ulike årsaker ikke blir tvangsmessig returnert innen 7 dager, må de løslates og følges opp.

Til tross for lovendring, ble det funnet tilfeller hvor barn har vært internert utover maks grensen på

734 Utlendingsloven kapittel 10 § 5: «Ett barn får inte hållas i förvar längre tid än 72 timmar eller, om det finns synnerliga skäl, ytterligare 72 timmar». For antallet barn som interneres i Sverige, se kapittel 6.4.2.1 «Trappestigenormen».

735 E-post fra Niclas Axelsson, Migrationsverket, til NOAS av 13.08.2014.

736 Nederland har siden 13. september 2013 kun internert barnefamilier som gir uttrykk for at de ikke vil samarbeide. Dette har medført en markert nedgang i antallet barnefamilier som interneres. 80 familier med 160 barn ble internert i forbindelse med tvangsretur i perioden 1. januar til 13. september 2013. 165 medfølgende barn ble internert i hele 2013. Siden 13. september 2013 til slutten av mai 2014 har kun ti barnefamilier med ti barn blitt internert i forbindelse med en tvangsretur. I 2012 ble 352 medfølgende barn internert. Se Commissioner for Human Rights, Council of Europe, Report by Nils Muiznieks Following his visit to the Netherlands from 20 to 22 May 2014, 2014, s. 21 og EMN, *The use of detention and alternatives to detention in the context of immigration policies in the Netherlands*, 2014, s. 31. EMN, *The use of detention and alternatives to detention in the context of immigration policies in the Netherlands*, 2014, s.8 og Commissioner for Human Rights, Council of Europe, Report by Nils Muiznieks Following his visit to the Netherlands from 20 to 22 May 2014, 2014, s. 21. Nederland har også et «border detention» regime, men har i 2014 sluttet å internere barn som ankommer på grensen. For mer informasjon, se AIDA, *National Country Report: The Netherlands*, mars 2014 og Commissioner for Human Rights, Council of Europe, Report by Nils Muiznieks Following his visit to the Netherlands from 20 to 22 May 2014, 2014, s. 81.

737 EMN, *The use of detention and alternatives to detention in the context of immigration policies in the Netherlands*, 2014, s. 31.

738 Ibid.

739 EMN, *The use of detention and alternatives to detention in the context of immigration policies in the Netherlands*, 2014, s. 31 og Commissioner for Human Rights, Council of Europe, Report by Nils Muiznieks Following his visit to the Netherlands from 20 to 22 May 2014, 2014

740 For mer informasjon om returprosessen, se vedlegg 1 «Ny returprosess for barnefamilier i Storbritannia».

741 Interne retningslinjer bestemmer når myndighetene kan be om internering utover 72 timer. Godkjenning bør søkes når tilgjengelige flyavganger og såkalte «requirements for removal notice periods» betyr at familien må interneres lengre enn 72 timer. Dette bør være inkludert i returplanen i forkant, og godkjenningen må foreligge før familien blir internert. Barnefamilier kan også interneres utover 72 timer dersom det inngår beredskapsplanen godkjent av det uavhengige panelet dersom den planlagte tvangsreturen mislykkes eller det antas den planlagte tvangsreturen mislykkes. Godkjenningen fra innvandringsministeren må komme innen 18 timer etter den mislykkede tvangsreturen eller innen 72 timer fra tidspunktet familien ble internert, avhengig av hvilken periode som er lengst. Se Home Office, *Visas and immigration operational guidance. Chapter 45: families and children*, først utgitt 8. januar 2014 og sist oppdatert 27. januar 2015. Tilgjengelig fra: <https://www.gov.uk/government/publications/chapter-45-families-and-children>

en uke.⁷⁴² Tallene gjelder for alle barn i utlendingssaker (ikke kun asyl). I 2010 var 37 prosent av barn i utlendingssinternat internert utover en uke, sammenlignet med 18.4 prosent i 2011 og 4 prosent i 2012.⁷⁴³

I 2013 var barn gjennomsnittlig internert i utlendingssernatet for barnefamilier, Cedars, i tre dager.⁷⁴⁴ Det lengste oppholdet var på fem dager. Det korteste oppholdet var på to og en halv dag.⁷⁴⁵

6.3 Kun internere en av foreldrene fremfor hele barnefamilien

Også når bare en av foreldrene interneres, påvirkes barnet og dets menneskerettigheter, selv om barnet selv forblir i frihet.

Flere av bestemmelsene i FNs barnekonvensjon berører barn med foreldre som er frihetsberøvet.⁷⁴⁶ 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.⁷⁴⁷ Dette er i tråd med barnets rett til familieliv.⁷⁴⁸ Barnekonvensjonens artikkel 12 krever at barna skal tas med på råd om hvordan for eksempel besøk i fengsel kan gjennomføres på en god måte.⁷⁴⁹

742 Home Office, *Evaluation of the new family returns process*, Research Report 78, desember 2013, s. 21

743 Home Office, *Evaluation of the new family returns process*, Research Report 78, desember 2013, s. 21

744 HM Inspectorate of Prisons, *Report on an unannounced inspection of Cedars pre-departure accommodation and overseas family escort 6-27 January 2014*, 2014, s. 29.

745 Ibid.

746 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

747 Barnekonvensjonen artikkel 9, tredje ledd.

748 EMK artikkel 8.

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

6.3.1 Norge

Redd Barna har påpekt at barn påvirkes negativt av adskillelse fra en av sine foreldre.⁷⁵⁰ Redd Barna mener en splittelse av familien i denne situasjonen vil være en stor belastning og kan føre til stor bekymring for barn.

Det finnes ingen konkret bestemmelse som regulerer internering av kun en forelder, og vi vet lite om omfanget utover at det brukes i enkelte tilfeller. Utlendingsloven regulerer ikke barns rett til besøk hos internerte foreldre.

Når det gjelder besøk på utlendingsinternatet, krever hovedinstruksen for utlendingsinternatet at «det skal legges særlig til rette for utlendinger som oppholder seg på utlendingsinternatet over lengre tid».⁷⁵¹ Hovedinstruksen har et generelt punkt om ordinære besøk fra familie, venner og andre.⁷⁵² PU har interne retningslinjer for besøk, ifølge instruksen.

Straffegjennomføringsloven og tilhørende forskrift regulerer barns rettigheter ved fengsling av foreldre. Loven og forskriften gjelder ikke ved internering etter utlendingsloven, men de belyser hvordan barns rettigheter ivaretas når foreldre fengsles i straffesaker.

Straffegjennomføringsloven § 3 sier at barns rett til samvær med sine foreldre skal tillegges særlig vekt under gjennomføringen av straffen. Loven åpner for at innsatte med barn har mulighet til mer besøk (§ 31), utvidet ringetid (§ 32) og flere permisjonsdøgn (§ 33). Fengselet er ifølge lovens § 31 forpliktet til å tilrettelegge for at besøk av barn kan gjennomføres på en skånsom måte. I retningslinjene til loven sies det at besøket skal gjennomføres i barnevennlige besøksrom eller andre velegnede lokaler, blant annet bør det være tilbud om leker og spill tilpasset ulike alderstrinn.

Forskriften § 1-3 sier at det skal tas særlig hensyn til hva som er barnets beste ved avgjørelser som gjelder innsatte som har omsorg for eller regelmessig samvær med sine barn. Dette gjelder blant annet når det vurderes hvilket fengsel den innsatte skal sone i, slik at den som sitter i fengsel kan sone i nærheten av der hvor barna bor, jfr. forskriften § 3-4.

6.3.2 Regelverk og praksis i andre land

Sverige

Det finnes utlendingsinternat i Sverige hvor andre etasje er et internat, mens første etasje er et mottak. Dette tilrettelegger enkelt for at faren kan besøkes av sin familie. Politiet har påpekt at det har vært tilfeller hvor resten av familien har unndratt seg tvangsreturen mens tvangsreturen av det internerte voksne familiemedlemmet gjennomføres.⁷⁵³ Men det finnes ikke statistikk over unndragelse blant barnefamilier som pålegges meldeplikt.⁷⁵⁴

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

751 PU, *Hovedinstruks for utlendingsinternatet*, 15.11.2012, pkt. 5.

752 Ibid. pkt. 9.2.

753 SOU, *Förvar*, SOU 2011: 17, s. 91.

754 Møte med Niclas Axelsson, Migrationsverket 27.08.2014.

Nederlandske og britiske studier om negativ effekt på 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.⁷⁵⁵

Bail for Immigration Detainees (BID) i Storbritannia undersøkte sakene til 111 foreldre som var adskilt fra sine barn på grunn av internering mellom 2009 og 2012.⁷⁵⁶ De fant at utlendingsforvaltningen foretok mangelfulle vurderinger av fare for unndragelse når foreldre interneres.⁷⁵⁷

Utlendingsforvaltningen tok ikke i betraktning barnets beste når de vurderte å internere foreldre.⁷⁵⁸ Barn ble ikke hørt om hva de mente om en slik separasjon og hvordan det ville påvirke dem. BID fant 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.⁷⁵⁹

BIDs undersøkelse viste at foreldres fravær betydde at barns elementære behov ikke ble ivaretatt.⁷⁶⁰ 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 maksgrænse på hvor lenge en slik separasjon kan vare.⁷⁶¹ De anbefalte også at barneekspertene bør vurdere barnets beste når beslutningstakere vurderer å internere en forelder og ved domstolskontroll. Disse bør være uavhengige av utlendingsforvaltningen. Domstolskontrollen bør skje ved kortere intervaller i saker hvor foreldre er internert. Omsorgssituasjonen for barn bør inngå som et element i vurderingen av om en forelder skal interneres. Utlendingsforvaltningen bør tilrettelegge for kontakt mellom internerte foreldre og deres barn, ved økonomisk bistand for besøk til utlendingsinternatet og telefonsamtaler.

6.4 Alternativer til internering

6.4.1 Norge

Utlendingsloven § 106 annet ledd sier at:

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

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

757 Ibid. s. 13.

758 Ibid. s. 8.

759 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.

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

761 Ibid. s. 15.

Det skal ikke besluttes pågripelse eller fengsling dersom det vil være tilstrekkelig med meldeplikt eller pålegg om bestemt oppholdssted, jf. § 105.

Det finnes to bestemmelser om alternativer til internering overfor barn:

Meldeplikt og bestemt oppholdssted etter utlendingsloven § 105.

Tiltak etter barnevernloven kapittel 4 som det vises til i straffeprosessloven.⁷⁶²

Politiet skal ta stilling til om meldeplikt og bestemt oppholdssted er tilstrekkelig før de beslutter å pågripe.⁷⁶³ Det er ikke et krav om at mindre inngripende tiltak må prøves først, før man kan internere barn.⁷⁶⁴ Domstolen skal ved fremstilling for fengsling av barn ta stilling til om meldeplikt og bestemt oppholdssted er tilstrekkelig. Domstolen skal også vurdere barnevernets eventuelle anbefalinger om alternativer etter barnevernloven kapittel 4.

Henvisningen til straffeprosesslovens regler skaper også her forvirring, noe som samlet sett påvirker vurderingen av om klarhetskravet i loven er oppfylt. Utlendingsloven § 103-106 regulerer noe av det samme som bestemmelsene i straffeprosessloven. Da oppstår spørsmålet om utlendingslovens regler skal anses som uttømmende (*lex specialis*), slik det er antatt i juridisk teori.⁷⁶⁵ I Husabø og Suominens utredning er det vist til at:

[...] lagmannsrettene nesten like ofte [viser] til straffeprosessloven som til utlendingsloven, selv om det i juridisk teori er antatt at utlendingsloven § 105 skal regnes som uttømmende. Den usikkerheten som dette avspeiler er særlig uheldig ettersom de to regelsettene ikke er helt identiske[.]⁷⁶⁶

For å vurdere om barnevernlovens bestemmelse «passer» jf. § 106 tredje ledd, må man først gå veien om straffeprosessloven § 183 tredje ledd som skal anvendes «så langt den passer», og så bestemmelsene i barnevernlovens kapittel 4 som § 183 viser til. Det er ikke lett å innrette seg etter et så uoversiktlig lovverk. Når man vet at utlendingsloven per definisjon kun får anvendelse for utlendinger som vanskelig kan sette seg inn i regelverket, er dette en svært uheldig lovgivningsteknikk.

6.4.1.1 Meldeplikt og bestemt oppholdssted

Utlendingsloven har ikke en egen bestemmelse om alternativer til internering for barn. De prinsipielle spørsmålene som tas opp i kapittel 6.1.1 er imidlertid også relevante for bruken av alternativene til internering. Er loven klar og presis nok? Anvendes prinsippene om nødvendighet, forholdsmessighet og rimelighet på korrekt måte? Blir barn behandlet som selvstendige rettssubjekter? Diskrimineres utenlandske barn?

Vi vet lite om bruken av alternativer til internering i praksis.

⁷⁶² Utlendingsloven § 106 tredje ledd tredje punktum, jf. straffeprosessloven § 183 tredje ledd.

⁷⁶³ Se kapittel 2.1.1.3 «Krav om lovhjælp og prinsippene om nødvendighet, forholdsmessighet og rimelighet.»

⁷⁶⁴ Jf. forskjellen mellom forholdsmessighetsprinsippet og prinsippet om proporsjonalitet. Se kapittel 6.4.1.3 «Trappetigenormen».

⁷⁶⁵ E.J Husabø og A.E Suominen, *Forholdet mellom straffeprosesslovens og utlendingslovens regler om fengsling og andre tvangsmidler*, 2012, s. 11.

⁷⁶⁶ Ibid.

6.4.1.2 Barnevernets rolle ved internering

Samarbeidet mellom barneverntjenesten i Ullensaker kommune og PU ble etablert våren 2013, i sin nåværende form.⁷⁶⁷

Barneverntjenesten går inn i saker først når medfølgende barn fremstilles for fengsling sammen med sine foreldre. Barneverntjenesten skal uttale seg i fengslingsmøter om alternativer til internering etter barnevernloven kapittel 4. Barnevernet besøker innsatte familier 2-3 ganger i uken.⁷⁶⁸

Det er ikke utarbeidet en skriftlig avtale mellom barneverntjenesten og PU.⁷⁶⁹ De har en gjensidig muntlig avtale om rutinene. Barneverntjenesten mener det er etablert et godt forhold med PU. Barnevernet forholder seg i all hovedsak til barnefaglig ansvarlig på utlendingsinternatet.

Barneverntjenesten mener det bør unngås at barn interneres sammen med sine foreldre, sett ut fra et barnefaglig perspektiv og med fokus på barnets beste.⁷⁷⁰ Barn bør få være i sine vante omgivelser så langt det lar seg gjøre.

6.4.1.2.1 Barnevernets alternativer til internering

Straffeprosessloven § 183 tredje ledd inneholder tre pliktregler som *skal* gjennomføres hvis personen er under 18 år. Regelen gjelder «så langt den passer» i utlendingssaker. De tre pliktreglene er:

- 1) Påtalemyndigheten *skal* varsle barneverntjenesten om fengslingen.
- 2) Barneverntjenesten *skal* møte til hvert fengslingsmøte, med mindre *retten* finner at deltagelse utover det første fengslingsmøtet er åpenbart unødvendig.
- 3) Barneverntjenesten *skal* uttale seg om behovet for tiltak etter barnevernloven kapittel 4 og gi informasjon om det arbeidet som pågår med å iverksette tiltak

Ullensaker barneverntjeneste har ansvaret for barn som plasseres på utlendingsinternatet Trandum.

1. Påtalemyndighetens varsling av barnevernet

Påtalemyndigheten skal varsle barnevernet når en mindreårig skal fremstilles for fengsling. I forarbeidene til bestemmelsen ble det uttalt at:

Utvalget ønsker å skjerpe politiets varslingsplikt der fengsling av mindreårige er aktuelt. Utvalget stiller spørsmål om politiets varslingsplikt i praksis er dårligere etterlevd enn gjeldende rett tilsier. Utvalget foreslår at det i straffeprosessloven § 183 lovfestes en plikt for politiet til å varsle kommunens barneverntjeneste der det er aktuelt å begjære fengsling av en person under 18 år. Påtaleinstruksen må også endres i samsvar med endringene i straffeprosessloven. Manglende underretning bør tas med som et moment i forholdsmessighetsvurderingen etter straffe-

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

768 Ibid.

769 Ibid.

770 Ibid.

prosessloven § 170 a, særlig med henblikk på om varetektssurrogater er vurdert.⁷⁷¹

Da bestemmelsen ble innført uttalte departementet at:

Lovendringen vil dessuten sikre at barneverntjenesten bringes raskt i kontakt med barnet, slik at nødvendige undersøkelser gjøres, mulige varetektssurrogater vurderes, relevante tiltak iverksettes og at barnet får nødvendig oppfølging under varetekten. Departementet viser til FNs barnekonvensjon artikkel 3, som pålegger både domstoler og administrative myndigheter å la barnets beste være et grunnleggende hensyn.⁷⁷²

PU har i møte med NOAS uttalt at barnevernet først varsles når mindreårige skal fremstilles for fengsling. Ved kortvarige opphold kontaktes ikke barnevernet, med mindre det er forhold ved foreldrenes omsorgsevne/-vilje som tilsier noe annet.⁷⁷³ Barnevernet har opplyst at de i all hovedsak varsles samme dag som fengslingsmøte og kun 2-4 timer i forkant.⁷⁷⁴ På dette tidspunktet har barnevernet ikke møtt familien og det er ikke grunn til å tro at omsorgsevnen på generelt grunnlag er svekket. Barnevernet får også ofte kort varsel ved fengslingsforlengelser. De hadde foretrukket minst ett døgn varsel, slik at dette kan planlegges fra barnevernets side.

Da NOAS gjorde PU oppmerksomme på barneverntjenestens opplevelse av for kort varsling, uttalte PU at de stiller seg positive til tiltak som gjør at barneverntjenesten kan varsles tidligere enn i dag.⁷⁷⁵ PU har opplyst at tidligst mulig varsling er et mål, men at barnevernet ikke varsles før familien har vært på utlendingsinternatet i ett døgn.⁷⁷⁶ PU har påpekt at det er vanskelig å varsle barnevernet tidligere, fordi de aldri planlegger å frihetsberøve mindreårige utover 24 timer.⁷⁷⁷

2. Barnevernets plikt til å møte i fengslingsmøter

Lovens ordlyd sier klart at så sant ikke retten finner det «åpenbart unødvendig», så skal barneverntjenesten møte til hvert fengslingsmøte. Uttalelser i forarbeidene støtter at barnevernet fysisk skal være tilstede:

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 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.⁷⁷⁸

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».⁷⁷⁹ Politidirektoratet mente at «[...] tilstedeværelsen av barnevernkompetanse i fengslingsmøtet,

771 Prop 135 L (2010-2011) s. 54.

772 Ibid. s. 55.

773 Møte med PU på Politiets utlendingsinternat Trandum 10.09.2014 og brev fra PU av 9.2.2015.

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

775 Ibid.

776 Møte med PU på Politiets utlendingsinternat Trandum 10.09.2014.

777 E-post fra PU til NOAS av 03.12.2014.

778 Prop 135 L (2010-2011), s. 54.

779 Ibid. s. 56.

kan innebære at retten vil fatte fengslingskjennelser som bygger på et bedre grunnlag når det gjelder vurderingen av den unges totale situasjon». ⁷⁸⁰ Barneombudet påpekte at «[...] deltagelse vil gjøre det lettere for retten å finne fram til gode løsninger [...]». ⁷⁸¹

PU forholder seg til Oslo tingretts retningslinjer ⁷⁸² og mener det er:

[...] åpenbare forskjeller mellom varetektsfengsling i en straffesak av en mindreårig og fengsling av en barnefamilie etter utlendingsloven, som igjen medfører at det må legges til grunn at barnevernets møteplikt i rettsmøter etter strpl. § 183 ikke "passer" i utlendingssakene. ⁷⁸³

Bestemmelsen i straffeprosessloven ble innført for å gi barn rettigheter de har krav på etter barnekonvensjonen. Om man forutsetter at barnefamilier vil bli fengslet, så har barnevernets tilstedeværelse liten betydning. Men vurderingen av om alternativer til internering er tilstrekkelig vil kunne opplyses av barnevernet også i utlendingssaker. Oslo tingrett har ikke som oppgave å utforme generelle regler, og «Huskeliste for behandling av barnefamilier i PU-saker» er ikke en bindende rettskilde, selv om den bygger på tingrettens praksis. Retningslinjen må vike dersom den praksis den gir uttrykk for ikke er i tråd med lover og konvensjoner.

I huskelisten legges det til grunn at det normalt ikke vil være behov for at barnevernet møter:

Retten må i den konkrete sak vurdere om barnevernet skal være til stede. Normalt vil betydningen av være begrenset, idet det sjeldent fremkommer opplysninger som ikke allerede fremgår av barneverntjenestens uttalelse, som innhentes av PU i forkant. Av samme grunn er barnevernet normalt ikke til stede ved oppstart. I helt spesielle saker har PU bedt barneverntjenesten være tilgjengelig for evt. spørsmål på telefon, for å avhjelpe at de ikke møter og forklarer seg i retten. ⁷⁸⁴

Tingretten anser betydningen av barnevernets tilstedeværelse som begrenset fordi «det sjeldent fremkommer opplysninger som ikke allerede fremgår av barneverntjenestens uttalelse, som innhentes av PU i forkant.» Men barnevernet opplyser at den «skriftlige uttalelsen som sendes retten vil kun inneholde generell informasjon om etablerte rutiner, samt hvilken hjelp barneverntjenesten kan bidra med på generell basis.» ⁷⁸⁵ Når varsel om fengslingsmøte gis så kort tid i forveien, har ikke barneverntjenesten av tidshensyn anledning til å møte familien og dermed mulighet til å vurdere den enkelte saken. ⁷⁸⁶ Det kan stilles spørsmål ved om barnets situasjon blir belyst i tilstrekkelig grad når retten baserer vurderingen på barnevernets skriftlige uttalelse.

Barneverntjenesten i Ullensaker kommune har opplyst at de ikke har kapasitet eller anledning til å møte i alle fengslingsmøter, men sender en skriftlig uttalelse i sakene. ⁷⁸⁷ Barneverntjenesten fikk avslag i 2013 på søknad om midler til en stilling som skal jobbe spesifikt på utlendingsinternatet og Gardermoen. Det er derfor ingen ansatte som arbeider kun med internerte barn. Barneverntje-

⁷⁸⁰ Ibid. s. 54.

⁷⁸¹ Ibid. s. 55.

⁷⁸² Oslo tingrett, *Huskeliste for behandling av barnefamilier i PU-saker*, 2014/12.

⁷⁸³ Brev fra PU av 09.02.2015.

⁷⁸⁴ Oslo tingrett, *Huskeliste for behandling av barnefamilier i PU-saker*, 2014/12, pkt. 2.

⁷⁸⁵ E-post fra Ullensaker barneverntjeneste til NOAS av 13.02.2015.

⁷⁸⁶ Ibid.

⁷⁸⁷ Møte med Ullensaker barneverntjeneste 21.08.2014.

nesten beskrev arbeidet med barn på utlendingsinternatet som belastende og to ansatte drar alltid til utlendingsinternatet sammen.

I november 2014 innførte PU interne retningslinjer som i tråd med Oslo tingretts huskeliste gjør unntak fra møteplikten.⁷⁸⁸ I praksis har barnevernet heller ikke møtt i alle fengslingsmøter før denne datoen.

Ifølge de nye retningslinjene skal det innhentes «[...] en skriftlig uttalelse fra barnevernet om deres vurdering av forsvarligheten av å holde den/de mindreårige på utlendingsinternatet i tidsrommet som begjæres av politiet» og om «[...] barnevernet kan tilby andre alternativer til at den mindreårige holdes fengslet på internatet, som f.eks. beredskapshjem, lukkede institusjoner, etc.». Barnevernets uttalelse tas i betraktning av både politiet (før fremstillingen) og retten (i rettsmøte) ved vurderingen av om vilkårene er tilstede.⁷⁸⁹ PU har opplyst at retningslinjene ikke endrer rutine for varsling av barnevernet.⁷⁹⁰ PU har begrunnet en slik praksis med henvisningen i utlendingsloven § 106 tredje ledd, som sier at bestemmelsene i straffeprosessloven «gjelder så langt de passer» ved pågrep og fengsling etter utlendingsloven.⁷⁹¹

Når det gjelder den nærmere begrunnelsen for at dette ikke passer i utlendingssakene, viser vi spesielt til at barnet/barna er sammen med sine omsorgspersoner, at frihetsberøvelse normalt finner sted i svært kort tid for å sikre en utsendelse og at mulighetene for tiltak fra barnevernets side normalt vil være begrensede i disse sakene. I motsetning til i straffesakene vil det heller være ikke aktuelt for barnevernet å forberede tiltak rettet mot barna i perioden for frihetsberøvelse for å unngå ny kriminalitet etter endt frihetsberøvelse.⁷⁹²

Ut fra lovens ordlyd og forarbeider ser det ikke ut til at det kan gjøres unntak, med mindre bestemmelsen anses ikke å passe jf. utlendingsloven § 106 tredje ledd. Det oppstår en rekke problemstillinger når Oslo tingrett og PU gjennom interne retningslinjer gjør unntak fra loven. Stortinget har gitt generelle lover for fengsling av barn, og Stortinget bør også lovregulere dersom barn etter utlendingsloven skal forskjellsbehandles. Innebærer dagens praksis en svekkelse av rettighetene til utenlandske barn og dermed diskriminering jf. diskusjonen i kapittel 6.1.1 over? Forskjellsbehandlingen må ha et legitimt formål og det må være forholdsmessighet mellom mål og midler. 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.

3. Barnevernets plikt til å uttale seg om alternativer til internering

Henvisningen i utlendingsloven til enkelte bestemmelser i straffeprosessloven som igjen viser til barnevernloven skaper uklarhet om hvilke alternativer til internering barnevernet kan uttale seg om. Straffeprosessloven § 183 tredje ledd annet punktum sier 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. Det kan ikke sluttet antititisk at det kun er tiltak etter barnevernloven kapittel 4 barnevernet *kan* uttale seg om selv om den har en *plikt* til å uttale seg om dette. Forarbeidene avklarer

788 PU, *Intern Retningslinje: Fremstilling av barnefamilier og enslige mindreårige utlendinger i tingretten*, revidert 07.11.2014

789 Brev fra PU til NOAS av 21.10.2014.

790 E-post fra PU til NOAS av 01.12.2014.

791 Brev fra PU til NOAS av 21.10.2014.

792 Brev fra PU til NOAS av 09.02.2015.

ikke spørsmålet, men departementet foreslo at «barneverntjenesten pålegges en plikt til å uttale seg om behovet for tiltak etter barnevernloven kapittel 4 og gi informasjon om det arbeidet som pågår med å iverksette tiltak.» Videre ble det uttalt at barneverntjenesten *blant annet* skal «gi retten sin vurdering av om tiltak i barnevernet er aktuelt som varetektssurrogat, og eventuelt redegjøre for status i arbeidet med å finne et egnet tiltak. Dette vil være med på å sikre en reell vurdering fra barneverntjenestens side».⁷⁹³

Når barn fremstilles for fengsling etter utlendingsloven, uttaler barnevernet seg kun om alternativer etter kapittel 4 i barnevernloven, og ikke utlendingsloven.⁷⁹⁴ De uttaler seg heller ikke om bare en forelder bør interneres, fremfor hele familien.

Barnevernet opplever at de mangler reelle alternativer som kan tilbys mindreårige som fremstilles for fengsling etter utlendingsloven.⁷⁹⁵ De faktiske alternativene barneverntjenesten har tilgjengelig, medfører at barna blir midlertidig separert fra sine foreldre gjennom akutt plassering eller blir gjenstand for omsorgsovertakelse.⁷⁹⁶

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.⁷⁹⁷ Dette gjelder uavhengig av barnets alder. Men jo yngre barnet er, jo mer sårbart er det. Barnevernet har ved to anledninger akutt plassert barn som har vært internert.

For barneverntjenesten er det knyttet stor usikkerhet til hvilken påvirkning barnevernets vedtak har på uttransport.⁷⁹⁸ 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 utlendingssak? Hvem skal gi foreldrene slik informasjon?

Barneverntjenesten anser omsorgsovertakelse generelt som uaktuelt i praksis i disse sakene.⁷⁹⁹ Barneverntjenesten har likevel ved én anledning fremmet sak om omsorgsovertakelse til fylkesmannen.⁸⁰⁰ 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.

793 Prop 135 L (2010-2011) s. 56.

794 Møte med Ullensaker barneverntjeneste 21.08.2014.

795 Ibid.

796 Barnevernloven § 4-6 om midlertidige vedtak i akutsituasjoner inkluderer plassering i beredskapshjem eller lukkede institusjoner og § 4-12 om omsorgsovertakelse.

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

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

799 Møte med Ullensaker barneverntjeneste 21.08.2014.

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

Barnevernets vurdering av alternativer vanskeliggjøres av at barnevernet ofte varsles så sent som 2-4 timer i forkant.⁸⁰¹ Barnevernet har uttalt at:

Før at barneverntjenesten skal kunne uttale seg i de enkelte sakene, fordrer det at barneverntjenesten har vært på Trandum, møtt foreldrene og barna, snakket med dem og vurdert barnets omsorgssituasjon. Når varsel om fengslingsmøte kommer kun få timer før, har ikke barneverntjenesten av tidshensyn mulighet til å vurdere den enkelte saken. Den skriftlige uttalelsen som sendes retten vil kun inneholde generell informasjon om etablerte rutiner, samt hvilken hjelp barneverntjenesten kan bidra med på generell basis.

Barnevernet har hatt liten mulighet til å reise inn til Oslo for å delta i fengslingsmøter. Årsak er at varsel om fengslingsmøte har kommet for sent. [...] Tid til utarbeidelse av skriftlige redegjørelse til retten, samt reisetid til og fra Oslo tar mye tid og krever justering og omorganisering av andre avtaler. Barnevernet har ved noen anledninger deltatt i fengslingsmøter per telefon.⁸⁰²

Barnevernet ønsker å bli varslet så snart som mulig etter ankomst, selv om barneverntjenesten ikke skal møte i retten:

Selv om barneverntjenesten ikke skal møte i retten, er det barnevernet sitt ønske at varsling om at en familie med barn er ankommet Trandum og kommer til å bli der utover 24 timer blir sendt barneverntjenesten så snart som mulig etter ankomst. Barneverntjenesten vil da ha mulighet til å planlegge og gjennomføre besøk slik at en uttalelse om den enkelte familie og barns behov og situasjon ut fra et barnefaglig perspektiv kommer raskt på plass.⁸⁰³

Barnevernet følger opp barn også etter at retten har bestemt at de skal interneres. Etter hvert oppfølgingsbesøk på utlendingsinternatet, vurderer de om alternativer til internering etter barnevernloven bør igangsettes.⁸⁰⁴

Barneombudet har stilt spørsmål ved om barnevernet er i stand til å ivareta hensynet til barn som interneres:

[...] [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.⁸⁰⁵

Reelle hensyn tilsier at saken opplyses så godt så mulig før det tas en beslutning om å frihetsberøve et barn. At formålet med frihetsberøvelsen ikke er en straff, taler også for at alternativene til fengsling belyses best mulig. I utlendingslovens formålsparagraf nevnes ivaretagelse av «rettssikkerheten til utlendinger som reiser inn i eller ut av riket». Dette må også omfatte utlendinger som skal interneres i forbindelse med tvangsretur. Barnekonvensjonen og Grunnlovens § 104, som skal sikre at barnets best er et grunnleggende hensyn, tilsier at barnevernet får anledning til å uttale seg. Barnevernet bør kunne uttale seg om skadevirkningene ved en frihetsberøvelse, hvordan dette vil virke inn på barn generelt og hvordan det vil påvirke barnet i den konkrete saken spesielt.

801 Ibid.

802 Ibid.

803 Ibid.

804 Møte med Ullensaker barneverntjeneste 21.08.2014.

805 Barneombudet ved Anders Cameron. 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/asyl_politikk/politiets_utlendingsenhet/34167461/

Oppsummering

Straffeprosesslovens bestemmelser må gis anvendelse i utlendingssaker. Det bør utredes og innføres særskilte bestemmelser som regulerer barnevernets rolle når barn interneres med hjemmel i utlendingsloven. Oslo tingrett og PU bør ikke kunne regulere når unntak fra barnevernets møteplikt kan gjøres. Hvis det skal gjøres unntak fra generelle lover som gjelder alle barn i Norge, for barn omfattet av utlendingsloven, så bør dette lovreguleres av Stortinget.

For at saken skal bli tilstrekkelig opplyst bør barnevernet møte i fengslingsmøter, med mindre retten mener det er åpenbart unødvendig. Barnevernet bør få uttale seg om alle praktiske alternativer til internering, og opplyse om hvordan internering vil påvirke det enkelte barnet. Etter barnekonvensjonen artikkel 3 skal barnets beste være et grunnleggende hensyn. I barnekonvensjonen artikkel 4 står det at rettighetene skal avpasses de enkelte lands velferd. Det er ingenting som tilsier at Norge ikke skal ha økonomisk mulighet til å prioritere barnets beste, og resurser og praktiske hensyn kan ikke begrunne unntak fra straffeprosesslovens regler. Barnevernet har ansvar for alle barn som oppholder seg i kommunen, også barn på utlendingsinternatet.

6.4.1.2.2 Barnevernets og internatets barnefaglige ansvarliges roller

Barnefaglig ansvarlig ved utlendingsinternatet og barneverntjenesten har ansvaret for oppfølging av barn som interneres. Etter utlendingsinternatforskriften § 12 skal politiet:

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

Utover dette finnes lite veiledning i rettskildene.⁸⁰⁶ PUs hovedinstruks for utlendingsinternatet legger til grunn at FNs barnekonvensjon «[...] gjelder for alle handlinger og beslutninger som gjelder barn som oppholder seg på utlendingsinternatet».⁸⁰⁷ Det finnes også interne retningslinjer for blant annet:

Fremstilling av barnefamilier og enslige mindreårige utlendinger i tingretten.

Avdeling F, hvor personer med spesielle behov, inkludert barn og barnefamilier plasseres.

Enslige mindreårige asylsøkere.

PU har opplyst til NOAS at alle interne retningslinjer som regulerer virksomheten på utlendingsinternatet er under revisjon.⁸⁰⁸ De to interne retningslinjene om mindreåriges opphold på utlendingsinternatet er dermed ikke helt dekkende for dagens praksis. Informasjon gitt til NOAS gjennom møter og utveksling av e-post er imidlertid dekkende for dagens praksis.

806 Forarbeidene viser kun til at «[d]et generelle samarbeidet mellom Politiets utlendingsenhet og barnevernet vil for øvrig bli nærmere regulert i forskrift», Ot. Prp. nr. 28 (2006-2007), s. 14.

807 PU, *Hovedinstruks for Politiets utlendingsinternat*, 15. november 2012. Slik nevnt tidligere i rapporten, har PU opplyst til NOAS at instruks og interne retningslinjer skal revideres. NOAS mener at de nevnte punktene fra hovedinstruksen er dekkende for dagens praksis, slik opplyst fra PU.

808 Brev fra PU til NOAS av 09.02.2015.

Retningslinjene er gitt med hjemmel i utlendingsloven og tilhørende forskrifter. Disse forutsetter en rekke steder at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn. Men retningslinjene beskriver i liten grad hvordan barnets beste skal ivaretas i praksis, spesielt er det en mangel på detaljregulering av hvordan samarbeidet mellom utlendingsinternatet, barnefaglig ansvarlig og barnevernet er tenkt å fungere.

Utlendingsinternatet Trandum har en avdelingsleder som også er barnefaglig ansvarlig. Vedkommende har et særskilt ansvar for å følge opp barn⁸⁰⁹ og er ansvarlig for kontakt med barnevernet⁸¹⁰. Nåværende barnefaglig ansvarlig er utdannet sosionom, og har tidligere jobbet i blant annet UDI og Bufetat.⁸¹¹ Hun får kun beskjed om, og møter, barnefamilier som fengsles utover pågripelsen.⁸¹² Hun blir ikke nødvendigvis involvert i familier som er der under et døgn og som det ikke er noen spesiell bekymring ved.⁸¹³ Hun skal vurdere barns alder og modenhet opp mot foreldrefunksjon, og vurderer så mulige tiltak i hver enkelt sak, når det gjelder selve oppholdet på utlendingsinternatet.⁸¹⁴

Familier som plasseres på utlendingsinternatet mindre enn ett døgn, følges opp av ansatte på familieavdelingen.⁸¹⁵ Disse ansatte følger opp basale behov som mat, klær, telefoning og andre praktiske gjøremål. Barnefaglig ansvarlig eller en annen leder kontaktes dersom det kreves noe utover dette. PU har uttalt at deres medarbeidere er godt skolert i å ivareta hensynet til barnets beste, anerkjenne barns tilstedeværelse, samt ivareta barns behov for oppmerksom og omsorg ved pågripelser og uttransport.⁸¹⁶ Barnefaglig ansvarlig har uttalt til NOAS at de som jobber med barn og familier på utlendingsinternatet har en variert bakgrunn, men anses som egnet for familieavdelingen. Disse er valgt på bakgrunn av yrkesbakgrunn, utdanning, kjønn og motivasjon for å jobbe med barn og familier. Hun har imidlertid uttalt et ønske om at de ansatte på internatet skal bli kurset og få barnefaglig kompetanse fra kompetent organ, som barnevernet eller lignende.

PU samarbeider med barnevernet om tiltak overfor barnefamilier som plasseres på utlendingsinternatet.⁸¹⁷ Barnevernet møter hovedsakelig familier som fremstilles for fengsling etter 24 timer. I saker hvor barn er på utlendingsinternatet i opptil 24 timer, er barneverntjenesten usikker på hva den kan bidra med.⁸¹⁸

Barnevernet kan sette inn hjelpetiltak etter barnevernloven kapittel 4; ta barn ut fra internatet for en «pause», økonomiske tilskudd eller gi foreldrene veiledning, jf. bvl. § 4-4.⁸¹⁹ Barnevernet har også ansvaret for å vurdere om alternativer bør settes inn etter at retten har bestemt at de skal interneres.⁸²⁰

809 Møte med PU på Politiets utlendingsinternat Trandum 10.09.2014, brev fra PU til NOAS av 21.10.2014 og NOAS' kontaktmøte med PU 01.12.2014.

810 NOAS' kontaktmøte med PU 01.12.2014.

811 Ibid.

812 Møte med PU på Politiets utlendingsinternat Trandum 10.09.2014.

813 Ibid.

814 Ibid..

815 Ibid.

816 Brev fra PU til NOAS av 21.10.2014.

817 Møte med PU på Politiets utlendingsinternat Trandum 10.09.2014.

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

819 Møte med Ullensaker barneverntjeneste 21.08.2014.

820 For mer informasjon om barnevernets rolle i fengslingsmøter og alternativer til fengsling, se kapittel 6.4.1.2.1 «Barnevernets alternativer til internering».

Barnevernet møter ikke familier som kun er der over helgen, fordi barnevernet bare har ordinær arbeidstid mandag til fredag. PU kan tilkalle Romerike barnevernvakten på kveldstid og i helgene ved å anføre en akuttsituasjon, men har ikke hatt behov for dette ennå.⁸²¹ Dersom barn interneres i helger, har barnevernvakten anledning til å føre kontrolltilsyn med barna.⁸²² Barnevernvakten gjør akuttvurderinger på lik linje med barneverntjenesten, og kan midlertidig plassere barn. Barnevernvakta har ikke mulighet til å ta barn med seg ut av utlendingsinternatet, for å gi dem et pusterom.

Barnevernet har i én sak tatt barnet med til åpen barnehage, lekeplass og lignende for å gi barnet andre opplevelser og stimuli.⁸²³ Dette var et lite barn som var internert i mange uker. På disse utfluktene var en av foreldrene med for å trygge barnet. Dette krevde at politiet var til stede av sikkerhetsmessige grunner. Barnevernet har ikke anledning til å overprøve en avgjørelse om politiets tilstedeværelse. Barnevernet observerte at dette påvirket foreldrenes oppmerksomhet og tilstedeværelse for barnet. Dette var ikke en god løsning ut fra barnets behov.

Både barnevernet og barnefaglig ansvarlig har fortalt NOAS at barna på internatet uttrykker et behov for informasjon om hva som kommer til å skje.⁸²⁴

De har mange spørsmål når de er på tomannshånd med barnevernet.⁸²⁵ Hva skjer nå? Hva skal skje med dem i fremtiden? Hvorfor må familien ut av Norge? Hvorfor kommer barnevernet til utlendingsinternatet? Hvorfor kan de ikke treffe vennene sine?

Barnevernet kan formidle til barna hvorfor barnevernet kommer til utlendingsinternatet og hvilken hjelp de kan tilby. Barnevernet er imidlertid selv usikre på hvilke konsekvenser deres arbeid får for familiens utlendingssak.⁸²⁶ Dette gjelder særlig ved vedtak om midlertidig separasjon og omsorgsovertakelse.

Barnevernet mener foreldre bør veiledes om konsekvenser av deres valg for barna.⁸²⁷ Barnevernet opplever imidlertid at:

Barneverntjenesten [ikke] har kompetanse eller tilstrekkelig kunnskap til å kunne snakke med/diskutere/informere/forberede barn og foreldre på tvangsretur. Dette er områder barneverntjenesten gjerne skulle hatt bedre kompetanse på for å kunne snakke med særlig barna om dette. Likeså anser barneverntjenesten det som viktig å ha denne type kompetanse for å snakke med foreldre og for å sjekke ut hva foreldre forstår av hva som skjer og hva og hvordan de snakker med sine barn.⁸²⁸

Barnevernet mangler kunnskap om hvilke rettigheter familier har ved tvangsretur og kompetanse på sosialfaglig/barnefaglig arbeid som er gjeldende i det landet barnet skal returneres til.⁸²⁹

821 Møte med PU på Politiets utlendingsinternat Trandum 10.09.2014.

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

823 Ibid.

824 Møte med PU på Politiets utlendingsinternat Trandum 10.09.2014 og møte med Ullensaker barneverntjeneste 21.08.2014.

825 Møte med Ullensaker barneverntjeneste 21.08.2014.

826 E-post fra Ullensaker barneverntjeneste til NOAS av 13.02.2015. For mer informasjon om usikkerheten knyttet til konsekvenser for familiens utlendingssak, se kapittel 6.4.1.2.1 «Barnevernets alternativer til internering».

827 Møte med Ullensaker barneverntjeneste 21.08.2014.

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

829 Ibid.

De ønsker informasjon om hvordan situasjonen er for familien når de returneres. Hvem tar imot dem? Hvor blir de fraktet? Hvordan er standarden på stedet de ankommer? Er det tilgang til skole og barnehage? Vil de få behandling for traumer?

Barnefaglig ansvarlig uttalte at de har uformelle retursamtaler med familier, men påpeker at det er vanskelig å snakke om retur med barn uten foreldrenes tillatelse.⁸³⁰ Hun viste til at dette vil innebære en overkjøring av foreldremyndigheten. Få foreldre snakker med barna sine om retur, noe som kan være en forsvarsmekanisme. Et lengre opphold på internatet kan ha den praktiske konsekvensen at familien får tid til å roe seg ned og forberede seg på uttransporteringen.⁸³¹

Erfaringen til barnevernet og barnefaglig ansvarlig på utlendingsinternatet om barns informasjonsbehov, er i tråd med funn i norsk forskning. Foreldre befinner seg i en vanskelig situasjon, når familien får endelig avslag. Winsvold og Engebrigtsen fant at foreldre sjelden informerer barn om retur og at barn og unge har et stort informasjonsbehov.⁸³² Øien og Bendixen fant at foreldre gjennomgår en helt annen beslutningsprosess enn enslige asylsøkere med endelig avslag, fordi de har andre behov og motivasjonsgrunnlag.⁸³³ Barnas integreringsnivå veier «tungt i avgjørelser om at man skal bli i Norge uten lovlig opphold eller returnere til opprinnelseslandet».⁸³⁴ Foreldre er opptatt av om spesifikke utfordringer knyttet til barna kan imøtekommes eller ikke ved en retur.⁸³⁵ Bekymringer inkluderer sikkerhetssituasjonen i hjemlandet, barnas helsesituasjon og tilgang til utdanning.⁸³⁶ For å øke motivasjon for assistert retur, må foreldres bekymringer om barnas fremtid ved retur til hjemlandet tas på alvor og «ikke alene sees på som at foreldre skyver barna foran seg».⁸³⁷

Oppsummering

Ansvarsfordeling mellom barneverntjenesten og utlendingsinternatets barnefaglig ansvarlig og deres konkrete arbeidsoppgaver, bør detaljreguleres nærmere for å sikre at barnets beste er ivaretatt i praksis. Ingen av PUs nåværende instruksjoner og interne retningslinjer omtaler at det er en barnefaglig ansvarlig på utlendingsinternatet Trandum.⁸³⁸ Barnefaglig ansvarlig bør alltid involveres når barn frihetsberøves og plasseres på utlendingsinternatet. Interne retningslinjer bør offentliggjøres.

Barnevernet må tilføres tilstrekkelig ressurser for å kunne utføre arbeidet med barn på utlendingsinternatet på en tilfredsstillende måte.⁸³⁹ Barnevernet i Ullensaker har ansvar for alle barn i kommunen også de som er pågrepet og internert, og må gis ressurser til å oppfylle sitt mandat.

830 Møte med PU på Politiets utlendingsinternat Trandum 10.09.2014.

831 PU har imidlertid påpekt at lengre interneringstid i forkant av en tvangsretur for at familier skal få roet seg ned ikke er rettslig relevant.

832 A. Winsvold og A.I. Engebrigtsen, *For barnas skyld*, NOVA Rapport 17/2010, Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring, 2010, s. 82.

833 C. Øien og S. Bendixen, *Det riktige valget?*, Fafo-rapport nr. 37, 2012, s. 69.

834 Ibid. s. 94.

835 Ibid. s. 76.

836 Ibid. s. 94.

837 Ibid. s. 97.

838 PU har opplyst til NOAS at det er behov for oppdateringer, og at det foregår revidering alle instruksjoner og interne retningslinjer om utlendingsinternatet.

839 For mer informasjon om barnevernets ressurser og manglende kapasitet, se kapittel 6.4.1.2.1 «Barnevernets rolle ved internering».

PU-ansattes behov for økt barnefaglig kompetanse og kompetanse innenfor sosialt arbeid og psykologi bør utredes. Det er viktig at de internerte gis tilstrekkelig støtte og forberedelse til tvangsreturen. I dag ivaretas ikke barn informasjonsbehov i tilstrekkelig grad.

Det bør utredes om utlendingsinternatet bør administreres av andre enn PU – som også er ansvarlige for å gjennomføre tvangsreturer. Å gjennomføre frihetsberøvelse og tvangsretur er to ulike formål, selv om begrunnelsen for det ene er å gjennomføre det andre. Ulike hensyn skal ivaretas, og dette blir særlig tydelig når det gjelder barn. Ulike hensyn skal ivaretas, og dette blir særlig tydelig når det gjelder barn. Det bør utredes om et eget utlendingsinternat for barnefamilier med et sivilt preg bør opprettes. Alternativt, eller i tillegg, bør utlendingsinternatet på Trandum administreres sivilt, slik det gjøres i Sverige.⁸⁴⁰ Med felles ansvar preges oppholdet på internatet i for stor grad av returhensyn.⁸⁴¹

6.4.1.3 Trappestigenormen

Når politiet vurderer om barnefamilier skal interneres eller pålegges et alternativ i Norge, skal vurderingen følge prinsippene om nødvendighet, forholdsmessighet og rimelighet.⁸⁴² Dette betyr at meldeplikt eller bestemt oppholdssted skal benyttes, dersom de anses som tilstrekkelige virkemidler. Det kreves ikke at barnefamilier allerede må være pålagt, eller ha brutt meldeplikt for at det skal være grunnlag for frihetsberøvelse. Dagens beviskrav «konkrete holdepunkter» legger terskelen så lavt (lavere enn sannsynlighetsovervekt), at barnefamilier kan interneres selv om det er mest sannsynlig at de ikke unndrar seg tvangsretur.

Etter barnekonvensjonen artikkel 37b skal frihetsberøvelse av barn «bare benyttes som en siste utvei og for et kortest mulig tidsrom».

Trappestigenormen er prinsippet om trinnvis og stigende bruk av maktmidler. Den følger dermed motsatt struktur av forholdsmessighetsnormen⁸⁴³ og krever at barnefamilier må ha blitt pålagt alternativer til internering, for så å ha brutt tilknyttede betingelser, før de kan interneres.

Merete Havre har argumentert for at Norges internasjonale forpliktelser tilsier at barn bør vurderes etter denne normen. Hun mener det er «[...] naturlig å la risikoen komme barna til gode» når «[...] vi vet at barn er særlig sårbare og at fengselsopphold kan ha skadelige virkninger».⁸⁴⁴ Selv om Havres analyse gjelder varetektsfengslinger, gjelder bestemmelsen i barnekonvensjonen artikkel 37b alle frihetsberøvelser. Havre mener trappestigenormen best vil kunne oppfylle statens plikt til å ta hensyn til barnets beste i alle handlinger som berører barn, ettersom mindre inngripende tiltak prøves først.⁸⁴⁵ Etter Havres mening viser staten handling ved bruk av alternativer, «[...] uten at man står i fare for

840 Se kapittel 2 «Internering og alternativer til internering». Utlendingsinternater i Sverige drives av Migrationsverket, Sveriges svar på UDI. Internater i Sverige har ikke gjerder eller innelåsningsperioder. De ansatte er sivile, og ofte sosialarbeidere. De ansatte har ikke ansvaret for gjennomføring av tvangsretur, noe Migrationsverket mener har mye å si for forholdet mellom de ansatte og de innsatte på utlendingsinternatene.

841 NOAS, *Monitorering av tvangsretur av asylsøkere – NOAS' anbefalinger for en tilsynsordning som oppfyller Returdirektivets krav*, 2013.

842 For vurdering av alternativene meldeplikt og bestemt oppholdssted i fengslingsmøter for internering utover 24 timer, se kapitlene 4.1.3.1 «Anvendelsen av prinsippene om nødvendighet, forholdsmessighet og rimelighet», 6.1 «Rettslig regulering av når barn kan interneres» og 6.4 «Alternativer til internering».

843 M. Havre, *Den store balansetesten – varetekten etter en proporsjonalitetsmodell*, Det juridiske fakultet, Universitet i Oslo, 2014, s. 300-301. For mer informasjon om proporsjonalitets, se kapitlene 2.1 «Internering» og 4.1.3.1 «Anvendelsen av prinsippene om nødvendighet, proporsjonalitet og rimelighet».

844 M. Havre, *Den store balansetesten – varetekten etter en proporsjonalitetsnorm*, Det juridiske fakultet, Universitet i Oslo, 2014, s. 301.

845 Ibid.

å påføre barna de skadevirkninger man vet kan oppstå».⁸⁴⁶ Havres argument om restriktiv bruk av maktanvendelse overfor barn, finner støtte i en kjennelse fra Høyesteretts ankeutvalg (Rt. 2009 s. 1025, avsnitt 14) om fortolkningen av barnekonvensjonens art. 37b:

[...] domstolene har et særlig ansvar for å føre kontroll med at barn ikke utsettes for unødige eller unødige lang fengsling, og for at belastningen ved fengslingen kontinuerlig vurderes, eventuelt i forhold til alternative og mindre inngripende tiltak.⁸⁴⁷

I følge disse synspunktene bør man alltid først prøve mindre inngripende tiltak når det gjelder barn, og først bruke frihetsberøvelse, dersom familien tidligere har forsøkt å unndra seg.

6.4.2 Regelverk og praksis i andre land

6.4.2.1 Trappetigenormen

Sverige, Nederland og Storbritannia⁸⁴⁸ krever at barn må ha vært pålagt et alternativ til internering og unndratt seg en tvangsretur, før barnet kan interneres.

Sverige

Sverige har de strengeste kravene til når barn kan interneres. Barnefamilier må ha unndratt seg en faktisk bestilt tvangsretur, mens de var pålagt meldeplikt, før familien kan interneres.⁸⁴⁹

Tabell 3 viser at tilfellene hvor medfølgende barn ble pålagt meldeplikt i Sverige, har variert mellom 15 og 30 barn siden 2009.⁸⁵⁰ Til sammenligning, har tilfellene variert mellom 21 og 85 internerte medfølgende barn de siste årene. Disse tallene omhandler alle utenlandske barn, og ikke bare asylsøkere.

Tabell 3.⁸⁵¹

År	2009	2010	2011	2012	2013
Medfølgende barn pålagt meldeplikt	20	29	15	30	20
Medfølgende barn som har blitt internert	37	21	32	25	85

Det svenske politiet har kritisert de strenge kravene til bruk av tvangsmidler overfor barnefamilier.⁸⁵² Politiet mener at kravet om meldeplikt og unndragelse av en bestilt tvangsretur før familien kan interneres medfører store kostnader knyttet til unødvendig planlegging og bestilling av reiser. Dette har medført at politiet ofte velger ikke å pålegge barnefamilier meldeplikt.

846 Ibid. s. 301-302

847 Ibid. s. 302.

848 Se vedlegg 1 «Ny returprosess for barnefamilier i Storbritannia».

849 Tallene omfatter alle internerte barn. SOU, *Förvar*, SOU 2011: 17 og EMN, *The use of detention and alternatives to detention in the context of immigration policies in Sweden*, 2014.

850 Ibid. s. 23-24.

851 EMN, *The use of detention and alternatives to detention in the context of immigration policies in Sweden*, 2014, s. 14 og 23-24. Statistikken gir en oversikt over antall tilfeller et barn har blitt internert.

852 SOU, *Förvar*, SOU 2011: 17, s. 91. Kritikken gjelder internering etter andre ledd i bestemmelsen om internering av barn. Utlendingslovens kapittel 10 § 2 andre ledd oppstiller at: Ett barn får også tas i förvar, om 1. det är fråga om att verkställa ett beslut om avvisning i andra fall än enligt första stycket eller ett beslut om utvisning enligt 8 kap. 7 eller 8 §, och 2. det vid ett tidigare försök att verkställa beslutet inte visat sig tillräckligt att barnet ställts under uppsikt enligt bestämmelserna i 7 § andra stycket.

Politiet velger heller å hente barnefamilier rett før en tvangsretur skal gjennomføres, noe som medfører at familier blir hentet veldig tidlig eller sent på kvelden.⁸⁵³ De får kort tid til å pakke og kontakte slektninger i hjemlandet i forkant av ankomst. Politiet har argumentert for at det bør være enklere å internere barnefamilier, for å unngå at familier unndrar seg en tvangsretur og deretter forsvinner for lengre tid. Rikspolitiet har stilt spørsmål ved om det kan anses å være bedre å leve i skjul i flere år, enn å interneres i et par dager før en tvangsretur.

En offentlig utredning om internering fra 2011 ga ikke støtte til politiets vurderinger.⁸⁵⁴ Utredningen konkluderte med at politiets beskrivelse av dagens situasjon, ikke er forenlig med prosedyrens hensikt, og at reglene ikke anvendes slik de skal. Det ble påpekt at dersom politiet anvender lovverket korrekt, vil politiet ikke møte ovennevnte problematikk.

Utredningen kritiserte at politiet fraviker pålagt prosedyre ved å avstå fra å pålegge meldeplikt, for deretter å gjøre et forsøk på å tvangsreturnere familien.⁸⁵⁵ Utredningen oppsummerte den påkrevde prosedyren på følgende måte:

Om en frivillig retur ikke gjennomføres skal en familie pålegges meldeplikt, eventuelt kan en eller flere voksne interneres. Deretter skal en tvangsretur forsøkes og først når tvangsreturen mislykkes kan hele familien interneres.⁸⁵⁶

Den offentlige utredningen anerkjente at dagens prosedyre er kostbar, men påpekte at prosedyren er skapt for blant annet å beskytte barn fra frihetsberøvelse.⁸⁵⁷ Utredningen fant at politiets argumenter om økonomisk gevinst og at internering kan være forenlig med barnets beste, ikke kan tillegges avgjørende betydning.⁸⁵⁸ Utredningen viste videre til at både barnekonvensjonen artikkel 37b og EUs returdirektiv artikkel 17.1 krever at frihetsberøvelse av barn kun kan være siste utvei.⁸⁵⁹

6.4.2.2 ATI kombinert med returfremmende tiltak

Belgia, Nederland og Storbritannia⁸⁶⁰ har gode eksempler på hvordan man kan kombinere bestemt oppholdssted og/eller meldeplikt med returarbeid gjennom sosial oppfølging og returveiledning.

Belgia

Belgia sluttet å internere både enslige mindreårige og medfølgende barn, etter at landet ble felt i den Europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) i 2006 og 2010.⁸⁶¹ Belgia innførte et alternativ for

853 Ibid.

854 Ibid. s. 93-94.

855 Ibid.

856 Ibid. s. 93.

857 Ibid. s. 94

858 Ibid.

859 Ibid.

860 Storbritannia forklares nærmere i vedlegg 1 «Ny returprosess for barnefamilier i Storbritannia».

861 EMD, *Mubilanzila Mayeka and Kaniki Mitunga mot Belgia*, 12.10.2006 og EMD, *Muskhadzhiyeva og andre mot Belgia*, 10.01.2010.

medfølgende barn i form av «familieenheter» i 2008.⁸⁶²

Belgia hadde ved utgangen av 2013 23 familieenheter på fem ulike steder i landet, med ca. 135 sengeplasser. Disse bistås av ni koordinatorene.⁸⁶³ Det koster mellom € 90 og € 120 per person per natt i en familieenhet, sammenlignet med € 180 og € 190 per person per natt i et utlendingsinternat.

Barnefamilier deltar i den ordinære asylprosessen, beskrevet i denne rapportens kapittel 4.3.2.1. De overføres til en familieenhet, fremfor et utlendingsinternat, når utreiseferien har utgått.

Barnefamilieene pålegges begrenset bevegelsesfrihet mens de bor i familieenheter. Pålegget kan påklages.⁸⁶⁴ De kan forlate huset mellom åtte om morgenen og ti om kvelden⁸⁶⁵, men minst ett familiemedlem må være igjen i huset⁸⁶⁶. De kan forlate enheten for å følge barna til skolen, gå på butikken, besøke advokaten sin, og delta i religiøse aktiviteter.⁸⁶⁷ De kan også motta besøk i familieenhetene.⁸⁶⁸ Organisasjoner fra sivilsamfunnet kan besøke enhetene regelmessig og ha samtaler med både saksbehandlere og familier.⁸⁶⁹ Dette bidrar til å ivareta et relativt normalt liv for barna.⁸⁷⁰

Barnefamilieene mottar støtte og returveiledning fra en koordinator⁸⁷¹ mens de er pålagt å bo en familieenhet.⁸⁷² Koordinatorer gir helhetlig støtte, som inkluderer juridisk, sosial og praktisk bistand.⁸⁷³ De forbereder familier på retur,⁸⁷⁴ og forklarer også asylprosessen eller muligheter for opphold i Belgia.⁸⁷⁵ Familiene har rett til medisinsk, sosial og juridisk bistand.⁸⁷⁶

Veiledningsmodellen er basert på at familien har tillit til systemet og saksbehandleren.⁸⁷⁷ Saksbehandlerens evner og personlighet får betydning for om modellen har ønsket effekt. Erfaring viser at en familie stoler mer på en saksbehandler som tydelig identifiserer og diskuterer alle muligheter, ikke

862 Det offisielle navnet er «Family identification and return units», men de omtales som regel som «family units» eller «return houses». Alternativet var et pilotprosjekt i 2008, før det ble utvidet og lovfestet i 2009. Royal Decree on the family units: Art. 74/9, Royal Decree, 14.05.2009. CONTENTION, *National Report – Belgium*, 2014, se: <http://contention.eu/docs/country-reports/BelgiumFinal.pdf>, EMN, *The use of detention and alternatives to detention in the context of immigration policies in Belgium*, 2014 og presentasjon gitt av Geert Verbauwheide, rådgiver hos Belgian General Directorate Immigration Office, på UNHCR Belgias konferanse om alternativer til internering, 16.11.2011, tilgjengelig fra: http://www.unhcr.be/fileadmin/user_upload/pdf_documents/11_Verbauwheide_Geert_alternative_detention_Belgium.10112011.ppt

863 EMN, *Synthesis Report- The use of detention and alternatives to detention in the context of immigration policies*, 2014, s. 35.

864 CONTENTION, *National Report – Belgium*, 2014, s. 22.

865 Odysseus Network, *Alternatives to immigration detention and asylum detention in the EU: Time for implementation*, 2015, s. 99.

866 EMN, *The use of detention and alternatives to detention in the context of immigration policies in Belgium*, 2014, s. 33 og EMN, *Synthesis Report- The use of detention and alternatives to detention in the context of immigration policies*, 2014, s. 22.

867 L. Schockaert, *Alternatives to detention: open family units in Belgium*, *Forced Migration Review*, 44, 2013.

868 Ibid.

869 Ibid.

870 Ibid.

871 En koordinator har ansvaret for tre familier. Odysseus Network, *Alternatives to immigration detention and asylum detention in the EU: Time for implementation*, 2015, s. 99.

872 Ibid.

873 EMN, *The use of detention and alternatives to detention in the context of immigration policies in Belgium*, 2014 og Odysseus Network, *Alternatives to immigration detention and asylum detention in the EU: Time for implementation*, 2015, s. 99.

874 EMN, *The use of detention and alternatives to detention in the context of immigration policies in Belgium*, 2014.

875 Ibid. s. 33.

876 L. Schockaert, *Alternatives to detention: open family units in Belgium*, *Forced Migration Review*, 44, 2013.

877 Ibid.

bare retur. Målsettingen er at barnefamilier uten rett til opphold, bevisst velger retur. Valget kommer gjennom opplevelse av en rettferdig prosess, ikke fordi familien er presset. Saksbehandleren vil først og fremst foreslå assistert retur med IOM, og vil hjelpe familien med å overkomme eventuelle praktiske og følelsesmessige barrierer mot retur.

Belgiske myndigheter mener at relokalisering og oppbrudd fra familiens daglige liv signaliserer at det ikke finnes muligheter for å bli i Belgia.⁸⁷⁸ Kritikere har stilt spørsmål ved behovet for overføring til disse enhetene.⁸⁷⁹ De mener at familiene kan fortsette å bo der de allerede bor.

Belgiske myndigheter åpnet i 2011 for at barnefamilier skal få oppfølging i sitt eget hjem eller i nøytrale omgivelser, på samme måte som familier bosatt i familieenheter.⁸⁸⁰ Dette er foreløpig ikke gjennomført i praksis, mye på grunn av manglende ressurser.⁸⁸¹

633 familier med 1 224 mindreårige barn har bodd i familieenheter mellom oktober 2008 og 28. mars 2014.⁸⁸² 166 barnefamilier har unndratt seg retur og forsvunnet, noe som utgjør 26 prosent. 181 ble løslatt av ulike grunner, og 82 av disse har fått en type oppholdstillatelse. 269 barnefamilier har dratt til hjemlandet eller et tredje land, og kun 69 av returnerte i form av en tvangsretur.

Tall for 2013 viste at 23 prosent av barnefamiliene i enhetene «forsvant».⁸⁸³ Dette tallet økte til 40 prosent i 2014.⁸⁸⁴ Det er ikke kjent hvor mange av disse som hadde utreiseplikt etter en behandlet søknad, hadde søknad til behandling eller hadde en sak etter Dublin-forordningen.

Belgiske myndigheter anser familieenheter som et positivt tiltak, selv om det trengs tiltak for å redusere unndragelsesfaren.⁸⁸⁵ Belgiske myndigheter har tidligere uttrykt at de foretrekker større unndragelsesfare fremfor internering i utlendingsinternater som ikke er tilrettelagt for barnefamilier.⁸⁸⁶

I 2014 ble det innført ny lovgivning som åpner for økt bruk av tvangsmidler overfor barnefamilier, blant annet at et av familiemedlemmene kan interneres.⁸⁸⁷ Hypotesen er at flere barnefamilier i familieenheter vil overholde betingelsene for dette boalternativet, dersom de risikerer mer inngripende tvangsmidler som internering.⁸⁸⁸ Belgiske myndigheter mener manglende sanksjoner mot familier

878 EMN, *The use of detention and alternatives to detention in the context of immigration policies in Belgium*, 2014, s. 49.

879 L. Schockaert, *Alternatives to detention: open family units in Belgium*, *Forced Migration Review*, Vol. 44, 2013.

880 EMN, *The use of detention and alternatives to detention in Belgium*, 2014, s. 34 og *CONTENTION, National Report – Belgium*, 2014, s. 22.

881 *Ibid.* s. 35-36.

882 *Ibid.* s. 55.

883 *Ibid.* s. 42.

884 Presentasjon gitt av Geert Verbauwhede, rådgiver hos Belgian General Directorate Immigration Office, på Odysseus-nettverkets konferanse «Alternatives to immigration detention in the EU: The time for implementation», 06.02.2015.

885 EMN, *The use of detention and alternatives to detention in the context of immigration policies in Belgium*, 2014, s. 53.

886 *Ibid.* s. 36 og 53.

887 Den nye loven er tilgjengelig her på fransk: http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=2014091702&table_name=loi. Se også: <http://idcoalition.org/news/belgium-concerns-plans-detain-families-children/>. Internering av ett familiemedlem har blitt sterkt kritisert av NGOer i Nederland og Belgia, se kapittel 6.3 «Kun internere en av foreldrene fremfor hele barnefamilien».

888 Presentasjon gitt av Geert Verbauwhede, rådgiver hos Belgian General Directorate Immigration Office, på Odysseus-nettverkets konferanse «Alternatives to immigration detention in the EU: The time for implementation», 06.02.2015. Se også: <http://idcoalition.org/news/belgium-concerns-plans-detain-families-children/>

som ikke følger reglene eller som unndrar seg en utreise, hindrer tiltakets funksjon.⁸⁸⁹ Myndighetene ønsker derfor å utvikle nye fasiliteter, som kan anvendes til å internere barnefamilier.⁸⁹⁰ NGOer er imot dette og argumenterer for at barn aldri skal interneres.⁸⁹¹ En praksis med internering av barn har ikke blitt gjeninnført, på grunn av politisk uenighet og NGOenes motstand.⁸⁹²

Nederland

Barnefamilier som har oversittet utreisefristen etter endelig avslag, kan pålegges å bo på et familie-senter med begrenset bevegelsesfrihet og meldeplikt.⁸⁹³ Det foreligger ikke et krav om villighet til å samarbeide om retur, i motsetning til samme type tiltak for voksne.⁸⁹⁴ Oppholdet på senteret avsluttes kun når familien forlater Nederland, eller når barna ikke lenger er mindreårige.⁸⁹⁵ Barnefamiliene kan påklage pålegget, fordi det er et tvangsmiddel.⁸⁹⁶

6.5 Tvangsretur av barn

PU har ansvaret for å drifte utlendingsinternatet og for gjennomføring av tvangsretur. Både internering og tvangsretur kan innebære svært traumatiske opplevelser for barn, og det er derfor viktig med et barnefaglig perspektiv.

PU mener de alltid prioriterer ivaretagelse av barns beste ved pågripelser og uttransport, og at de anstrenger seg for å opptre rolig og gi fylldig informasjon om hva som skjer.⁸⁹⁷ Ifølge PU går de fleste uttransportene av barnefamilier stille og rolig for seg, med godt samarbeid mellom ledsagere og barnefamiliene. PUs ansatte setter seg grundig inn i saksforhold og informasjon om sosiale eller helserelevante omstendigheter knyttet til dem som skal pågripes.⁸⁹⁸ De foretar operative vurderinger og tiltak basert på forholdene i de enkelte sakene, herunder om det er behov for tilrettelegging. PU kan eksempelvis sørge for kontakt med barnevern eller lege ved behov, noe som gjelder uavhengig av om pågripelse skjer på hverdag eller i helg. Tvangsretur av barnefamilier er per definisjon en negativ opplevelse for alle involverte. Barneombudet uttalte i høringen om forskriftsreguleringen av utlendingsinternatet at:

[...] ombudet får mange henvendelser fra barn og deres familier, som opplyser at uttransportering fra Norge oppleves som svært dramatisk for barnet. Dette gjelder både der familien skal sendes ut etter avslag på søknad om asyl, og der en forelder er utvist. Barneombudet mener at det bør være mulig å legge bedre til rette for at uttransporteringen skjer på en human måte, ikke minst i utvisningssaker.⁸⁹⁹

889 EMN, *The use of detention and alternatives to detention in the context of immigration policies in Belgium*, 2014, s. 36.

890 Se: <http://idcoalition.org/news/belgium-concerns-plans-detain-families-children/>.

891 EMN, *The use of detention and alternatives to detention in the context of immigration policies in Belgium*, 2014, s. 36.

892 Ibid. s. 53.

893 EMN, *The use of detention and alternatives to detention in the context of immigration policies in the Netherlands*, 2014, s.19-20.

894 Se kapittel 5.2 «Bestemt oppholdssted».

895 EMN, *The use of detention and alternatives to detention in the context of immigration policies in the Netherlands*, 2014, s. 20.

896 AIDA, *National Country Report: The Netherlands*, mars 2014 s. 41, jf. Art. 56 *juncto* 54 2000 Alien Act.

897 Brev fra PU til NOAS av 21.10.2014.

898 Ibid.

899 Ot. Prp. nr. 28 (2006-2007).

6.5.1 Tidspunkt for pågripelse

Stortingsmeldingen «Barn på flukt» påpekte at «[p]ågripelse på natten skal bare gjennomføres når dette er nødvendig».⁹⁰⁰ PU har opplyst at tidspunktet for pågripelse settes etter en helhetlig operativ vurdering i hver enkelt sak.⁹⁰¹ PU etterstreber at pågripelsen skjer samme dag som planlagt uttransport. Praksis er at barnefamilier kun unntaksvis skal være på internatet over natten. Det finnes imidlertid tilfeller hvor de må pågripe dagen før, for eksempel på grunn av tidlig flyavgang neste dag.⁹⁰² PU anser det beste tidspunktet for å være tidlig på morgenen, ettersom de fleste da har sovet gjennom natten og er hjemme. Dersom pågripelse blir gjort på kvelden, vil utlendingen risikere ikke å få sove i det hele tatt den påfølgende natten, og dette anses som en unødvendig påkjenning. Ved enhver pågripelse for uttransport skal det gis tilstrekkelig tid til å pakke.

Selv om PU som hovedregel unngår pågripelser på skole, barnehage eller på arbeidsplass,⁹⁰³ forekommer unntak. Høsten 2014 meldte Aftenposten om en familie fra Jemen som skulle pågripes og uttransporteres.⁹⁰⁴ Familien var ikke hjemme da politiet kom. Etter å ha ventet noen timer utenfor familiens hjem, dro politiet til skolen for å se om eldstedatteren var der. Datteren fikk beskjed av læreren om å gå til rektors kontor hvor hun ble pågrepet.

6.5.2 Bruk av makt

PU har ikke generelle retningslinjer for bruk av makt overfor barn eller i påsyn av barn.⁹⁰⁵ PU viser til at:

De krav til nødvendighet, forsvarlighet og forholdsmessighet som blant annet politiloven § 6 og politiinstruksens kapittel 3 stiller til politiets bruk av makt vil imidlertid gjelde i enda større grad enn ellers når maktbruk direkte eller indirekte kan rette seg mot barn eller andre sårbare personer.⁹⁰⁶

Politiinstruksens § 3-1 krever blant annet politiet skal gripe inn med lovlige midler som finnes nødvendige og forholdsmessige i betraktning av situasjonens alvor, tjenestehandlingens art og formål og omstendighetene for øvrig. Politiet skal ikke ta i bruk noe sterkere middel før mildere midler har vært forsøkt forgjeves, eller situasjonen tilsier at slike må antas utilstrekkelige eller uhensiktsmessige. Makt skal etter § 3-2 kun benyttes når vilkårene i § 3-1 er oppfylt og når maktmiddelet følger av lov eller sedvane, og det ellers finnes klart nødvendig og forsvarlig i betraktning av situasjonens alvor, følgene for den maktanvendelsen rettes mot og forholdene for øvrig

PU viser til at forpliktelsene etter barnekonvensjonen vil være førende for hvordan tjenestepersoner skal håndtere slike situasjoner, jf. punkt fem i PUs uttransporteringsinstruks og hovedinstruksen for utlendingsinternatet. For øvrig er bruk av makt mot mindreårige regulert i en egen intern retningslinje som gjelder visitasjon av innsatte på utlendingsinternatet.

900 Meld. St. 27 (2011-2012) Barn på flukt, pkt. 9.6 «Frihetsberøvelse».

901 Brev fra PU til NOAS av 21.10.2014.

902 For nærmere diskusjon om problemstillinger knyttet til pågripelse dagen før av slike praktiske årsaker og betydningen av dette for behovet for en mer barnevennlig løsning enn dagens utlendingsinternat, se henholdsvis kapittel 6.1.3.2 «Pågripelse» og 6.1.3.4 «Politiets utlendingsinternat Trandum».

903 Brev fra PU til NOAS av 21.10.2014.

904 Aftenposten, *Shaimaas vei ut av Norge*, 21.10.2014.

905 Ibid.

906 Brev fra PU til NOAS av 09.02.2015.

PU uttransporteringsinstruks er lite detaljert. Den viser kun til at:

Når det foreligger endelig vedtak i utlendingssak som innebærer at en mindreårig skal forlate landet, skal det ved iverksettelsen av vedtaket legges vekt på barnets beste. Barnets beste er et grunnleggende hensyn, jf. FNs barnekonvensjon art. 3.⁹⁰⁷

PU instruks for uttransportering krever at transportfører skal utarbeide rapport om uttransporteringen.⁹⁰⁸ Utreiserapporten skal særskilt omtale bruk av maktmidler.

PU instruks for fengsling krever at PUs jurister skal varsles om særskilte forhold som kan ha betydning for pågrepelse, som for eksempel at saken omhandler mindreårige.⁹⁰⁹ Instruksene krever generelt at pågrepelsesrapporter skal omhandle eventuell bruk av maktmidler.⁹¹⁰

PU hovedinstruks for utlendingsinternater viser til at:

FNs konvensjon om barnets rettigheter av 20. november 1989, Barnekonvensjonen, gjelder for alle handlinger og beslutninger som gjelder barn som oppholder seg på utlendingsinternatet. Hensynet til «barnets beste» skal være grunnleggende ved enhver tjenestehandling som involverer barn.

Storbritannia har til sammenligning langt mer detaljerte retningslinjer for bruk av makt overfor barn og i påsyn av barn som skal tvangsreturneres. Disse ligger offentlig tilgjengelig, i motsetning til PUs instruks og interne retningslinjer.⁹¹¹

6.5.3 Ledsagelse

Individuelle hensyn, som sykdom, påvirker hvor mange ledsagere som medvirker ved pågrepelse. PU instruks for gjennomføring av uttransport krever at det skal være minst to ledsagere per person ved uttransport av familier eller grupper, men færre ledsagere kan anvendes dersom risikovurderingen tilsier dette.⁹¹² PU prøver å ha med flest mulig kvinner når barnefamilier uttransporteres.⁹¹³ Uttransporteringsinstruksene krever at begge kjønn skal være representert.⁹¹⁴

6.5.4 Splittelse av familier

Normalt vil familier forsøkes returnert samlet, og ofte vil vedtak fra UNE også instruere om dette. PU informerer ikke UNE i alle tilfeller hvor ikke alle familiemedlemmer pågripes samlet, men det

907 PU, *Instruks for uttransportering*, 22.10.2012, pkt. 5.1

908 Ibid.

909 PU, *Instruks for pågrepelse, fengslinger og fengslingssurrogater i PU*, pkt. 3.3 «Planlagte pågrepelse».

910 Ibid. pkt. 3.2 «Pågrepelsesrapport».

911 Se vedlegg 1 «Ny returprosess for barnefamilier i Storbritannia» og Home Office, *Enforcement Instructions and Guidance: Chapter 45 Families and Children, Section (a) General Guidance*, sist revidert 04.11.2014, pkt 13 «Control and Restraint»: tilgjengelig fra: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/373670/Chapter_45_a_v4_November_2014.pdf

912 PU, *Instruks for gjennomføring av uttransporteringer (Uttransporteringsinstruksene)*, 22.10.2012, pkt. 3.5.3 «Ledsagere og vurdering av bistand fra særlig sakkyndige».

913 Møte med PU på Politiets utlendingsinternat Trandum 10.09.2014.

914 PU, *Uttransporteringsinstruksene*, 22.10.2012, pkt. 3.5.3 «Ledsagere og vurdering av bistand fra særlig sakkyndige».

gjøres i kontroversielle tilfeller.⁹¹⁵ Dersom UNE har gitt beskjed om at familier skal uttransporteres samlet, kontakter PU alltid UNE. Dersom praksis endres og familier bare kan returneres samlet, vil dette etter PUs mening være å bidra til familiesplittelse. Familier vil kunne skille seg fra hverandre for å unngå tvangsretur. Dersom et eller flere av barna forsvinner, i tilfeller hvor bare en av foreldrene interneres, kan dette føre til at familien ikke uttransporteres.

I praksis gjennomføres returer også i slike tilfeller. I 2014 skulle en afghansk familie tvangsretureres. Sønnen på 15 år var ikke hjemme da familien ble pågrepet. Familien ble internert, mens politiet lette etter sønnen. Etter noen uker ble familien uttransportert til Afghanistan, på tross av at politiet ikke hadde funnet femtenåringen.

6.5.5 Tilsyn med tvangsutsendelsen

Norge har siden desember 2010 vært pålagt å ha et uavhengig og effektivt tilsynssystem med tvangsretur. Dette tilsynet skal dekke hele returprosessen, inkludert oppholdet på utlendingsinternatet, frem til overlevering i hjemlandet.

I dag føres ikke noe effektivt tilsyn med tvangsreturer. Tilsynsrådet for utlendingsinternatet Trandum har ikke mandat til å føre tilsyn med tvangsreturer og har i praksis en svært begrenset rolle. Barnevernet i Ullensaker var ikke kjent med at det eksisterte et tilsynsråd for utlendingsinternatet før NOAS informerte dem i august 2014.⁹¹⁶ Dette tyder på at tilsynsrådet aldri har kontaktet barnevernet i forbindelse med sitt toppdrag. Sivilombudsmannen påpekte i en uttalelse fra 2014 at ombudets besøk reiste flere spørsmål ved barns opphold på internatet, men at disse spørsmålene ikke var gjenstand for undersøkelse i den saken og derfor ikke ble omtalt.⁹¹⁷

NOAS dokumenterte i rapporten «*Monitorering av tvangsretur av asylsøkere – NOAS' anbefalinger for en tilsynsordning som oppfyller Returdirektivets krav*» fra 2013 at Norge ikke overholder forpliktelsen i returdirektivet.⁹¹⁸ I løpet av 2014, er denne vurderingen bekreftet av EU-kommisjonen. Norge sendte 15. oktober 2014 svar til EU-kommisjonen. Der fremgår det at Justis- og beredskapsdepartementet vil utrede om en uavhengig NGO eller en annen uavhengig enhet, som en ombudsmann, skal gis tilsynsansvaret. Departementet ønsker i tillegg en gjennomgang av hvilke løsninger som er valgt i andre nordiske land. Politidirektoratet har foreslått overfor departementet at ansvaret legges til Sivilombudsmannens nye forebyggingsenhet.⁹¹⁹

6.5.6 Oppsummering

Praktiske hensyn som tidlig flyavgang, eller for å unngå behov for fremstilling for fengsling, bør ikke være styrende for tidspunktet for pågrepelse. Pågrepelse om natten og svært tidlig om morgenen bør unngås da frykt for pågrepelse om natten kan gå ut over nattesøvn, skape angst og gjenoppvekke traumatiserende opplevelser. Over tid kan en slik grunnleggende utrygghet gi konsentrasjonsproblemer og depresjon. Pågrepelse av barn når foreldrene ikke er til stede, for eksempel på skolen, bør

⁹¹⁵ NOAS' kontaktmøte med PU 01.12.2014.

⁹¹⁶ Møte med Ullensaker barneverntjeneste 21.08.2014.

⁹¹⁷ Sivilombudsmannen, *Besøk til politiets utlendingsinternat på Trandum høsten 2013 (sak 2012/2408)*, 13.08.2014, pkt. 6.

⁹¹⁸ Tilgjengelig fra: <http://www.noas.no/monitorering-av-tvangsretur-av-asylsokere/>

⁹¹⁹ NOAS har fått tilgang til korrespondansen mellom EU-kommisjonen, departementet og politidirektoratet gjennom innsynsbejring. Forebyggingsenhetens mandat utgår fra tilleggsprotokollen til FNs torturkonvensjon (OPCAT) og ble opprettet våren 2014 etter at protokollen ble ratifisert sommeren 2013.

forbys. Det bør være et krav om barnefaglig kompetanse blant ledsagerne som deltar ved uttransport av barnefamilier.

6.6 Oppsummering

NOAS mener internering av barn i Norge er i strid med Grunnloven, EMK, SP og barnekonvensjonen. Internering av barnefamilier må utredes og reguleres klart i utlendingsloven. Barn må få en selvstendig fengslingskjennelse, eller det må innføres lovregulerte krav til vurdering og begrunnelse i foreldrenes kjennelse. Det bør innføres særskilte lovbestemmelser om pågrepelse og internering av barn. Det bør lovreguleres en kort maksimumsfrist for hvor lenge barn kan interneres, for eksempel 72 timer.

Prosessuelle regler bør være spesielt tilpasset utlendingssaker og henvisningen til straffeprosessloven bør oppheves. Anbefalingene i utredning om forholdet mellom straffeprosessloven og utlendingslovens regler om fengsling og andre tvangsmidler fra 2012, må følges opp. Reglene i straffeprosessloven § 185 må gis anvendelse i utlendingssaker frem til internering av barn blir tilfredsstillende utredet og regulert.

For at saken skal bli tilstrekkelig opplyst, bør barnevernet møte i fengslingsmøter, med mindre retten mener det er åpenbart unødvendig. Barnevernet bør få uttale seg om alle praktiske alternativer til internering, og opplyse om hvordan internering vil påvirke det enkelte barnet. Barneverntjenestens erfaring viser at internerte barn har et stort informasjonsbehov. Foreldre og barn bør gis tilstrekkelig støtte og forberedelse til tvangsreturen av kvalifiserte personer. Barnevernet må tilføres tilstrekkelig ressurser til å utføre arbeidet med barn på utlendingsinternatet på en tilfredsstillende måte.

Som anbefalt i rapporten «*Monitorering av tvangsretur av asylsøkere – NOAS' anbefalinger for en tilsynsordning som oppfyller Returdirektivets krav*», bør tilsynsansvaret for tvangsreturer legges til Sivilombudsmannens forebyggingsenhet. Norge har vært forpliktet til å ha et slikt tilsyn siden 2010 og bør innføre dette straks.

Norge bør ratifisere den tredje tilleggsprotokollen om individklagerett til FNs konvensjon om barnets rettigheter. Tilslutning til tilleggsprotokollen vil bidra til en styrket beskyttelse av barns rettigheter etter FNs barnekonvensjon.

Vedlegg 1 Ny returprosess for barnefamilier i Storbritannia

Storbritannia internerte mellom 1000 og 2000 barn per år i perioden 2005-2009.⁹²⁰ Dette tallet falt til ca. 200 barn i 2013.

Nedgangen er en direkte konsekvens av koalisjonsavtalen mellom det konservative partiet og liberaldemokratene fra 2010, som lovet at barn ikke lenger skal interneres.⁹²¹ Regjeringen igangsatte en egen returprosess for utreisepliktige barnefamilier i mars 2011, med strengere regulering av internering.⁹²² Praksisendringen ble lovfestet i mai 2014.⁹²³ Koalisjonsavtalen har ikke medført et totalforbud og barn interneres også utenfor den nye returprosessen.⁹²⁴

Det politiske løftet var et resultat av flere år med protester fra sivilsamfunnet⁹²⁵, kritisk mediedekning⁹²⁶,

920 S.J. Silverman og R. Hajela, *Briefing: Immigration detention in the UK*, The Migration Observatory, University of Oxford, 29.11.2013, s. 5. I forbindelse med den nye returprosessen, har UNHCR UK analysert hvordan asylsøknaden til barnefamilier vurderes og kommet med flere anbefalinger som følges opp av myndighetene. Se UNHCR, *Quality Integration Project – Second Report to the Minister*, UNHCR Representation to the UK, juni 2013.

921 Se s. 21 her: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/78977/coalition_programme_for_government.pdf

922 Home Office, *Evaluation of the new family returns process*, Research Report 78, desember 2013. Barn kan også interneres dersom de ikke inngår i denne returprosessen. Barnefamilier kan interneres i opptil 24 timer i såkalte «Short-term Holding Facilities» for å avklare status eller returneres dersom de nektes innreise. Dersom det er behov for overnatting, kan disse barnefamiliene interneres i familieavdelingen ved Tinsley House i maksimalt 72 timer, men kan utvides til maksimalt 7 dager. For informasjon om Tinsley House, se M. Gower, *Ending child immigration detention*, House of Commons Library, SN/HA/5591, 04.09.2014. I perioden januar-oktober 2014, var 22 av 72 (30%) internerte barn plassert i Cedars, se fra Home Office, *Children entering detention under Immigration Act powers. Statistical data set*: <https://www.gov.uk/government/statistical-data-sets/children-entering-detention-under-immigration-act-powers>. I 2013, var 99 av 229 (28%) internerte barn plassert på Cedars, sammenlignet med 121 av 242 barn (54%) i 2012, og 34 av 130 barn (26%) i 2011. Blant det totale antallet internerte barn, skilles det ikke mellom enslige mindreårige og medfølgende barn. Se Home Office, *Detention data tables immigration statistics April to June 2014*, Ark dt_09: Children leaving detention by location, by reason and length of detention. Se: <https://www.gov.uk/government/statistics/immigration-statistics-april-to-june-2014-data-tables>

923 Immigration Act 2014, *Part 1: Removals and other powers*. Tilgjengelig fra: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2014/22/contents/enacted>

924 Barn kan også interneres dersom de ikke inngår i denne returprosessen. Barnefamilier kan interneres i opptil 24 timer i såkalte «Short-term Holding Facilities» for å avklare status eller returneres dersom de nektes innreise. Dersom det er behov for overnatting, kan disse barnefamiliene interneres i familieavdelingen ved Tinsley House i maksimalt 72 timer, men kan utvides til maksimalt 7 dager. For informasjon om Tinsley House, se M. Gower, *Ending child immigration detention*, House of Commons Library, SN/HA/5591, 04.09.2014. I perioden januar-oktober 2014, var 22 av 72 (30%) internerte barn plassert i Cedars, se fra Home Office, *Children entering detention under Immigration Act powers. Statistical data set*: <https://www.gov.uk/government/statistical-data-sets/children-entering-detention-under-immigration-act-powers>. I 2013, var 99 av 229 (28%) internerte barn plassert på Cedars, sammenlignet med 121 av 242 barn (54%) i 2012, og 34 av 130 barn (26%) i 2011. Blant det totale antallet internerte barn, skilles det ikke mellom enslige mindreårige og medfølgende barn. Se Home Office, *Detention data tables immigration statistics April to June 2014*, Ark dt_09: Children leaving detention by location, by reason and length of detention. Se: <https://www.gov.uk/government/statistics/immigration-statistics-april-to-june-2014-data-tables>

925 Se: <http://ecdn.org/>

926 Se for eksempel artikler i det digitale arkivet til avisen *The Guardian* ved å søke på «child immigration detention»: www.theguardian.com/uk

større oppmerksomhet fra barneombudet om rettighetene til barn i utlendingssaker⁹²⁷ og inkorporering av barnekonvensjonen i instruksjer og interne retningslinjer⁹²⁸.

Ny returprosess for barnefamilier

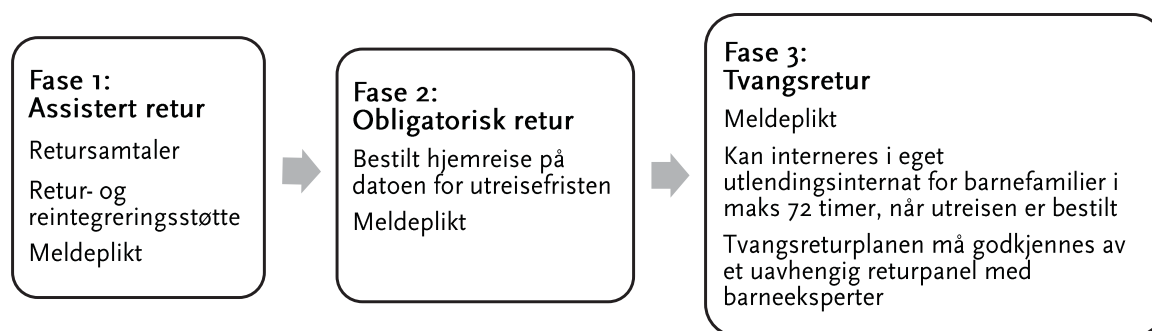
Formålet med den nye returprosessen er å fremme assistert retur fremfor internering og tvangsretur.⁹²⁹ Returprosessen skal sikre sterkere vektlegging av hensynet til barnets beste.⁹³⁰

Barnefamilier i denne prosessen kan interneres, men kun når de skal tvangsretturneres.⁹³¹ Dersom de interneres, plasseres de i et eget utlendingsinternat for barnefamilier i maksimalt 72 timer. Her følges de opp av sosialarbeidere, som forbereder dem på tvangsreturen.

Utlendingsforvaltningen har det overordnede ansvaret for utlendingsinternatet Cedars for barnefamilier.⁹³² Det private selskapet G4S har det daglige ansvaret for det sikkerhetsmessige. NGOen Barnardos, som jobber for barns rettigheter, har det øvrige ansvaret for arbeidet med familiene på internatet.

Returprosessen er delt opp i tre faser. Fase 1 omhandler tilrettelegging for valg av assistert retur gjennom retursamtaler. Dersom de ikke returnerer assistert i fase 1, fastsettes det en utreisedato og bestilles flybilletter til utreise i fase 2: Obligatorisk retur. Familien forventes å møte opp på flyplassen. Dersom de ikke returnerer på datoen for utreisefristen, går de automatisk over i fase 3 og utlendingsforvaltningen kan tvangsretturnere familien. Det er først i fase 3, ved tvangsretur, at de kan interneres. I denne fasen utarbeides individuelle tvangsreturplaner av utlendingsforvaltningen. Disse skal godkjennes av et eget panel bestående av barneeksperter.

Figur 10. Returprosessen for barnefamilier i Storbritannia



927 Storbritannia opprettet et barneombud i 2004, se www.childrenscommissioner.gov.uk. Se Children's Commissioner, *The arrest and detention of children subject to immigration control*, 24.02.2009, Children's Commissioner, *Follow up report to: The arrest and detention of children subject to immigration control*, 17.02.2010 og Children's Commissioner, *Alternatives to the detention of children for immigration purposes: A contribution to the review from the UK Children's Commissioner*, 02.07.2010. Barneombudet er en av 20 organisasjoner som utgjør forebyggingsenheten mot tortur og umenneskelig behandling (National Preventive Mechanism), jf. tilleggsprotokollen til FNs Konvensjon mot tortur, se HM Inspector of Prisons, *Monitoring places of detention. Fifth Annual Report of the United Kingdom's National Preventive Mechanism 2013-2014*, 04.12.2014.

928 Section 55 om barnet beste ble i Immigration Act fra 2009, se: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2009/11/section/55>

929 Home Office, *Evaluation of the new family returns process*, Research Report 78, desember 2013, s. 4.

930 Ibid.

931 Ibid.

932 Ibid. s. 11.

Offentliggjøring av monitoreringsrapporter og instruksjer

Home Offices instruksjer om returprosessen, internering av barn og tvangsretur er offentlig tilgjengelig på deres nettsider.⁹³³

Det uavhengige returpanelet kommer med rapporter som skal følges opp av myndighetene.⁹³⁴ Myndighetene må rapportere hvordan de har fulgt opp de spesifikke anbefalingene til panelet.

HM Inspectorate of Prisons (HMIP) fører tilsyn med Cedars, andre utlendingsinternater og fengsler.⁹³⁵ De fører også tilsyn med tvangsretur av barnefamilier.

Rapportene fra returpanelet og HMIP er gode kilder til hvordan returprosessen fungerer i praksis. All informasjon er tilgjengelig over internett. Graden av innsyn i returprosessen er svært annerledes enn i Norge. Her har NOAS måttet be om innsyn i en rekke dokumenter og retningslinjer, som ikke er offentliggjort. Returrapportene som skrives etter tvangsreturer fra Norge er svært kortfattede, også i saker hvor NOAS er kjent med at familien anfører problematiske forhold.⁹³⁶

Resultater

Den britiske utlendingsforvaltningen evaluerte returprosessen i 2013. Evalueringen fant følgende:

Redusert bruk av internering har ikke medført at flere unndrar seg utreiseplikten. Prosentandelen unndragere har forblitt den samme på 10 prosent.⁹³⁷ I etterkant har det vist seg at 36 prosent av disse hadde reetablert kontakt med myndighetene på et senere tidspunkt.

Færre barnefamilier med endelig avslag på asylsøknaden ble internert i forbindelse med tvangsreturen.⁹³⁸

Andelen barnefamilier som returnerer assistert har ikke økt. Andelen har heller ikke gått ned, slik assistert retur generelt har gjort.⁹³⁹

933 Tilgjengelig fra: <https://www.gov.uk/government/publications/chapter-45-families-and-children>

934 Alle rapportene er tilgjengelig fra: <https://www.gov.uk/government/publications/independent-family-returns-panel-annual-report-2011-to-2012>

935 HM Inspectorate of Prisons monitorerer fengsler, «young offender institutions», utlendingsinternater og varetekt. Alle inspeksjoner bidrar til å oppfylle forpliktelser under tilleggsprotokollen til FNs torturkonvensjon (OPCAT), kjent som nasjonal mekanisme for forebygging av tortur og umenneskelig behandling ved frihetsberøvelse (NPM). Alle rapportene er tilgjengelig fra: https://www.justiceinspectors.gov.uk/hmiprison/inspections/?post_type=inspection&s&prison-inspection-type=immigration-removal-centre-inspections#VImTaDGG8Ro

936 Se NOAS, *Monitorering av tvangsretur av asylsøkere – NOAS' anbefalinger for en tilsynsordning som oppfyller Returdirektivets krav*, 2013, s. 28-29.

937 Home Office, *Evaluation of the new family returns process*, Research Report 78, desember 2013, s. 25.

938 I den gamle prosessen, ble 92 prosent av barnefamilier med endelig avslag på asylsøknaden internert i forkant av tvangsreturen, og 38 prosent av disse var internert utover en uke. I den nye returprosessen ble kun 50 prosent av barnefamilier med endelig avslag på asylsøknaden internert i forkant av tvangsreturen. Home Office, *Evaluation of the new family returns process*, Research Report 78, desember 2013, s. 21.

939 Ibid. s. 4.

Barnefamilier forsto returmulighetene etter endelig avslag i større grad enn før.⁹⁴⁰

Returprosessen tilrettelegger i større grad for barns deltakelse i returprosessen. Men det er omstridt om barns deltakelse er til barnets beste og om det er en reell deltakelse.⁹⁴¹

Returprosessen kartlegger i større grad familienes sårbarhet.⁹⁴²

Statistikk viser at kun ca. 43 prosent av de 99 internerte barna på Cedars ble tvangsreturnert i 2013, sammenlignet med ca. 55 prosent av 121 barn i 2012 og ca. 77 prosent av 34 barn i 2011.⁹⁴³

HM Inspectorate of Prisons (HMIP) fant at seks av de 42 barnefamiliene som var internert i 2013, ble løslatt, for så igjen å bli internert senere i 2013.⁹⁴⁴ To av de 42 barnefamiliene som ble internert i 2013, hadde tidligere vært internert i 2012.⁹⁴⁵ Fem av disse barnefamiliene ble returnert og tre ble løslatt (igjen).⁹⁴⁶

HMIP har påpekt at oppholdet på Cedars og lengden på interneringen i seg selv ikke forårsaker engstelse og ubehag (distress) hos verken foreldre eller barn.⁹⁴⁷ Dette står i kontrast til hva HMIP fant før den nye returprosessen ble innført.⁹⁴⁸ Da barn ble internert i ordinære utlendingsinternatet, fant HMIP at foreldre og barn ble svært traumatisert av forholdene på internatet og innsettelseslengden.⁹⁴⁹ Foreldre har uttalt til HMIP at dersom de skal tvangsreturneres, vil de heller bli internert i Cedars en kort periode, for å gi dem tid til å be domstolene vurdere asylsaken og for å forberede barna på en tvangsretur.⁹⁵⁰ HMIP fant at de fleste årsakene til bekymring var knyttet til pågripelsen, selve tvangsreturen og bruk av makt.⁹⁵¹

Det uavhengige returpanelet med barneekspert, som godkjenner planer for tvangsretur av barnefamilier i fase 3, publiserer årlige rapporter.⁹⁵² Returpanelet mener flere familier kan dra nytte av et kort opphold på Cedars. Dette gjelder spesielt dersom foreldre ikke har forberedt barna på en retur

940 Ibid. s. 5.

941 Ibid. s. 31.

942 Ibid.

943 2013: 43 barn av 99 barn. 2012: 66/121 barn 2011: 26/34 barn. Home Office, *Detention data tables immigration statistics April to June 2014*, Ark dt_09: Children leaving detention by location, by reason and length of detention. Tilgjengelig fra: <https://www.gov.uk/government/statistics/immigration-statistics-april-to-june-2014-data-tables>

944 HM Inspectorate of Prisons, *Report on an unannounced inspection of Cedars pre-departure accommodation and overseas family escort 6-27 January 2014*, 2014, s. 29.

945 Ibid.

946 Ibid.

947 HM Inspectorate of Prisons, *Report on an unannounced inspection of Cedars pre-departure accommodation 30 April-25 May 2012*, 2012, s. 5.

948 Ibid.

949 Ibid.

950 Ibid.

951 Ibid.

952 Tilgjengelig fra: <https://www.gov.uk/government/publications/independent-family-returns-panel-annual-report-2011-to-2012>

og barna dermed ikke forstår situasjonen.⁹⁵³ Panelets oppfordring til økt internering av barnefamilier har blitt sterkt sterk kritisert. British Refugee Council mener uttalelsen er i strid med myndighetenes løfte om ikke å internere barn og viste til tidligere rapporter om skaden internering påfører barn.⁹⁵⁴ Mediene har vært kritiske til returpanelets anbefaling om internering i forkant av tvangsretur og utvidet adgang til maktanvendelse overfor barn.⁹⁵⁵

Fase 1: Assistert retur

Utreisepliktige barnefamilier følges opp av utlendingsmyndighetene i to omganger (Family Returns Conference og Family Departure Meeting), hvor valg av assistert retur fremmes, returbarrierer identifiseres og videre rettslige skritt skal tas så tidlig som mulig.⁹⁵⁶ Familiens helse- og omsorgssituasjon kartlegges underveis i prosessen i et eget skjema.⁹⁵⁷ Familien blir ilagt meldeplikt og må oppholde seg på kjent adresse.⁹⁵⁸ Familier må enten ha reisedokumenter eller kunne fremskaffe dokumenter for å kunne delta i returprosessen.⁹⁵⁹

De to retursamtalene skal hjelpe familien med å forstå sin egen juridiske situasjon.⁹⁶⁰ Familiemedlemmene får mulighet til å stille spørsmål for bedre å forstå konsekvensene av de enkelte returmulighetene (frivillig retur, assistert retur, obligatorisk retur og tvangsmessig retur), og spesielt konsekvenser for innreiseforbud. Barnefamilier kan ikke interneres i denne fasen.⁹⁶¹

NGOer understreket at arbeid for å fremme valg av assistert retur, krever langsiktig engasjement med bistand fra personer som står utenfor returprosessen.⁹⁶² De fleste NGOer og noen familier mente to uker er en for kort periode til å kunne ta stilling til retur.⁹⁶³ Samtidig uttrykte de fleste familiene at de ikke ville velge assistert retur, uansett hvor tidlig og hvordan det blir forklart.⁹⁶⁴ Det ble påpekt at det var vanskelig å engasjere familier i returprosessen, fordi de fryktet retur og fornektet at de måtte

953 Independent Family Returns Panel, *Annual Report 2011-2012*, 2012, s. 10, Independent Family Returns Panel, *Annual Report 2012-2014*, 2014, s. 9, A. Travis, *Immigration watchdog urges greater use of family detention centre*, The Guardian, 19.09.2012, tilgjengelig fra: <http://www.theguardian.com/uk/2012/sep/19/watchdog-family-immigration-detention-centre> og I. Dunt, *Home Office urged to use force against detained children*, Politics.co.uk, 09.10.2014, tilgjengelig fra: <http://www.politics.co.uk/blogs/2014/10/09/home-office-urged-to-use-force-against-detained-children>

954 British Refugee Council, *Former Director of Children's Services urges Government to detain more children*, 15. Oktober 2014, tilgjengelig fra: http://www.refugeecouncil.org.uk/latest/news/4178_former_director_of_children_s_services_urges_government_to_detain_more_children

955 I. Dunt, *Home Office urged to use force against detained children*, Politics.co.uk, 09.10.2014, tilgjengelig fra: <http://www.politics.co.uk/blogs/2014/10/09/home-office-urged-to-use-force-against-detained-children>

956 Home Office, *Enforcement instructions and guidance. Chapter 45 Families and children Section (b) Family returns process operational guidance*, først utgitt 10.06.2013 og sist oppdatert 28.01.2015, kapittel 2 «Assisted return», tilgjengelig fra: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/39_8601/CH45b_v3_EXT.pdf

957 Ibid. pkt. 2.3 «Welfare of family»

958 Ibid. pkt. 2.1 «Assessing suitability for the family returns conference».

959 Ibid.

960 Ibid. kapittel 2 «Assisted return» og Home Office, *Evaluation of the new family returns process*, Research Report 78, desember 2013.

961 M. Gower, *Ending child immigration detention*, House of Commons Library, SN/HA/5591, 04.09.2014.

962 Home Office, *Evaluation of the new family returns process*, Research Report 78, desember 2013, s. 19.

963 Ibid. s. 23.

964 Ibid. s. 20.

returnere.⁹⁶⁵ Manglende engasjement ble ansett å føre til en mindre effektiv prosess.⁹⁶⁶ Det ble også påpekt at familier først engasjerte seg i de senere fasene i returprosessen.⁹⁶⁷ Dette reflekteres i kommentarer fra ansatte på utlendingsinternatet om at internerte barnefamilier ofte aksepterte retur, og ønsket assistert retur.⁹⁶⁸

Kartlegging av sårbarhet

Den nye returprosessen for barnefamilier skal særlig ivareta helse- og omsorgssituasjon til barna og deres foreldre.⁹⁶⁹ Familiens situasjon kartlegges gjennom hele returprosessen.

Økt kontakt med familiene og kartlegging av familiens helse- og omsorgssituasjon, har ført til et sterkere samarbeid mellom utlendingsforvaltningen, barnevernet, sosialarbeidere, helsetjenester og skoler.⁹⁷⁰ Henvisninger knyttet til helse, skole og barnevernet/sosialarbeidere blir i større grad ført inn i CID-systemet.⁹⁷¹ Skjemaet kartlegger også familiens oppførsel og engasjement i prosessen. Kartlegging og dataregistrering har gitt et bedre informasjonsgrunnlag i returarbeidet og ved planlegging og gjennomføring av tvangsretur.⁹⁷²

Barnets beste og deltakelse i retursamtaler

Den nye returprosessen oppmuntrer til barns deltakelse i prosessen. Foreldrene veiledes om hvordan de kan forberede barna på en retur, spesielt i det første møtet.⁹⁷³ Barn blir oppmuntret til å ta del i det andre møtet, men det er opp til foreldrene å avgjøre.⁹⁷⁴ Veilederen må hjelpe barna til å forstå situasjonen og forberede dem på en retur til hjemlandet. Foreldre veiledes igjen om fordelene ved å hjelpe barna med å forstå situasjonen og forsone seg med retur. 68 prosent av barna deltok i det første møtet i returprosessen i 2011.⁹⁷⁵

Blant aktører fra sivilsamfunnet har det vært delte meninger om barns deltakelse i den nye returprosessen.⁹⁷⁶ Flere NGOer mente at barna ikke var tilstrekkelig inkludert i prosessen, selv om de samtidig uttrykte en bekymring for barns deltakelse.⁹⁷⁷ Momentene som ble trukket frem var:⁹⁷⁸

965 Ibid. s. 39.

966 Ibid. s. 40.

967 Ibid.

968 Ibid. s. 41

969 Ibid. s. 27.

970 Ibid. s. 31.

971 Ibid. CID tilsvarer det norske Datasystemet for utlendings- og flyktningssaker (DUF).

972 Ibid. s. 62.

973 Home Office, *Enforcement instructions and guidance. Chapter 45 Families and children Section (b) Family returns process operational guidance*, først utgitt 10.06.2013 og sist oppdatert 28.01.2015, pkt. 2.1.2 «Arranging an FRC».

974 Home Office, *Evaluation of the new family returns process*, Research Report 78, desember 2013, s. 77 og Home Office, *Enforcement instructions and guidance. Chapter 45 Families and children Section (b) Family returns process operational guidance*, først utgitt 10.06.2013 og sist oppdatert 28.01.2015, pkt. 2.5 «Family Departure Meeting».

975 Home Office, *Evaluation of the new family returns process*, Research Report 78, desember 2013, s. 60.

976 Ibid. s. 43 og 60.

977 Ibid. s. 43.

978 Ibid. s. 60.

Foreldre har best forutsetninger for å forklare familiens situasjon til barna, og at slike samtaler ikke bør skje foran representanter fra utlendingsforvaltningen.

Barn som deltar i møtene kan bli eksponert for upassende diskusjoner.

Barn som deltar i møtene kan oppleve på nært hold at foreldrene blir opprørte (distressed).

Foreldre opplever at det er vanskelig å snakke om retur foran barna sine.⁹⁷⁹ Deltakelse i det første møtet hadde liten påvirkning på barn under ti år, men fire av seks barn over ti år fant dette opprørende.⁹⁸⁰ De eldre barna ble opprørt over måten de opplevde foreldrene ble tilsnakket på. Større barn reagerte fordi foreldrene hadde blitt opprørt, og fordi møtet hadde gjort barna bekymret for familiens situasjon.⁹⁸¹ De eldre barna følte at de ikke ble hørt, og at det ikke var en reell mulighet til å delta i møtet (ikke-deltakelse).⁹⁸² Et barn uttrykte at det var bedre å bli fortalt om tvangsreturen på et tidligere tidspunkt, fremfor å bli fortalt om returen i siste minutt og få panikk. En mor sa etter at familien ble hentet for tvangsretur, at barna burde ha deltatt i møtene, dersom disse hadde vært gjennomført på en bedre måte.

Fase 2: Obligatorisk retur på datoen for utreisefrist

Dersom barnefamilier velger å ikke reise hverken frivillig eller assistert, blir det bestilt billetter til datoen for utreisefristen (obligatorisk retur).⁹⁸³ De må selv sjekke inn på flyplassen. Dette er siste mulighet til å returnere uten tvang. Familiene får hjelp til å arrangere det praktiske for hjemreisen. Barnefamilier er i denne fasen fremdeles ilagt meldeplikt. Dersom de ikke returnerer i denne fasen skal de tvangsreturneres. Barnefamilier kan interneres kun ved tvangsretur – fase 3.

Flere ansatte i returprosessen uttrykte at prosessens krav om obligatorisk retur medførte sløsing av ressurser og frustrasjon knyttet til planlegging av utreise, siden det var lite sannsynlig at familien ville møte opp.⁹⁸⁴ I kontrast uttrykte utlendingsforvaltningen og det uavhengige returpanelet at denne fasen var et viktig element i returprosessen.⁹⁸⁵

Obligatorisk retur gir familier en siste sjanse til å returnere frivillig før en tvangsmessig retur gjennomføres.

Obligatorisk retur virkeliggjør kravet om retur og kan få familier til å revurdere assistert retur.

Obligatorisk retur fremskynder en eventuell klage som familier vurderer, før en tvangsmessig retur igangsettes.

979 Ibid. s. 29.

980 Ibid. s. 31.

981 Ibid. s. 60.

982 Ibid.

983 Home Office, *Enforcement instructions and guidance. Chapter 45 Families and children Section (b) Family returns process operational guidance*, først utgitt 10.06.2013 og sist oppdatert 28.01.2015, kapittel 4 «Ensured return».

984 Home Office, *Evaluation of the new family returns process*, Research Report 78, desember 2013, s. 20

985 Ibid. s. 21

Dersom obligatorisk retur ikke gjennomføres, begynner prosessen med tvangsmessig retur.

Fase 3: Tvangsretur

Dersom barnefamilier ikke reiser i fase 1 eller 2, kan de tvangsreturneres og interneres.⁹⁸⁶ Barnefamilier kan ledsages til flyplassen uten forvarsel, med begrenset forvarsel eller med forvarsel. De kan tvangsreturneres etter et opphold i et åpent mottak eller i et utlendingsinternat.⁹⁸⁷ Barnefamilier kan interneres i maksimalt 72 timer, før tvangsreturen skal finne sted.⁹⁸⁸

Utlendingsforvaltningens evaluering fant at de fleste familiene som unndro seg i denne fasen, var familiene som fikk beskjed om at de kom til å bli tvangsreturnert uten forvarsel (51 prosent) og de som fikk beskjed om at de skulle interneres i forbindelse med tvangsreturen (38 prosent).⁹⁸⁹ Tallene viser utfordringer knyttet til hva slags informasjon som skal gis, når informasjon bør gis og om informasjon om gjennomføring av en tvangsretur bør gis i det hele tatt.

Det uavhengige returpanelet

Utlendingsforvaltningen utarbeider en individuell returplan for barnefamilier som skal tvangsreturneres. Denne returplanen må godkjennes av et uavhengig returpanel. Panelet er oppnevnt av utlendingsmyndighetene og består av sosialarbeidere, helseeksperter og andre eksperter på barns helse- og omsorgssituasjon.⁹⁹⁰ Panelet skal ikke komme med uttalelser om en tvangsretur bør gjennomføres, men om hvordan en tvangsmessig retur bør gjennomføres med tanke på barnets helse- og omsorgssituasjon.⁹⁹¹

Ikke alle aktører fra sivilsamfunnet mener at panelet er uavhengig.⁹⁹² Utlendingsforvaltningen utnevner selv medlemmene, og disse skal kun vurdere informasjon som kommer fra forvaltningen selv. Advokater gis ikke anledning til å uttale seg, og kan heller ikke påklage panelets beslutninger. Panelet kan ikke ta avgjørelser som står i strid med forvaltningens retningslinjer eller endre disse retningslinjene. Forvaltningen kan ignorere panelets anbefalinger, siden panelet bare har en rådgivende rolle.

Panelet skal sikre at utlendingsmyndighetenes returplaner fullt ut tar hensyn til barnets beste.⁹⁹³ Panelet bruker kartleggingsskjemaet aktivt når de vurderer returplanen.⁹⁹⁴ Det går minst tre uker

986 Home Office, *Enforcement instructions and guidance. Chapter 45 Families and children Section (a) General guidance*, først utgitt desember 2013 og sist oppdatert 11.03.2014, kapittel 4 «Ensured return».

987 Home Office, *Enforcement instructions and guidance. Chapter 45 Families and children Section (a) General guidance*, først utgitt desember 2013 og sist oppdatert 11.03.2014, kapittel 4 «Ensured return».

988 Se kapittel 6.2 «Rettslig regulering av når barn kan interneres». Kan utvides til totalt 7 dager, men kun med personlig godkjenning fra innvandringsministeren. En slik utvidelse må ha blitt godkjent før barnefamilien blir internert. Hvis barnefamilien av ulike årsaker ikke blir tvangsmessig returnert innen 7 dager, må de løslates og følges opp.

989 Home Office, *Evaluation of the new family returns process*, Research Report 78, desember 2013, s. 26.

990 Ibid. s. 79 og Independent Family Returns Panel, *Annual Report 2011/2012*, s. 6.

991 Home Office, *Evaluation of the new family returns process*, Research Report 78, desember 2013, s. 79.

992 Se: <http://unitycentreglasgow.org/info/family-returns-procedure/>.

993 Immigration Act 2014 section 3, som reviderer Borders, Citizenship and Immigration Act 2009, se: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2014/22/section/3/enacted>

994 Home Office, *Evaluation of the new family returns process*, Research Report 78, desember 2013, s. 62

fra saken henvises til returpanelet til familien interneres.⁹⁹⁵ Barnefamilier som skal interneres blir forhåndsvarslet mellom 21 dager og 72 timer før utreisen.⁹⁹⁶

Panelet må ikke automatisk gjøre en ny vurdering, dersom tvangsretur mislykkes. Dersom en ny tvangsretur kan gjennomføres ved bruk av tidligere forhåndsgodkjent beredskapsplan, er det ikke påkrevet at returpanelet gjør en ny vurdering. Returpanelet må gjøre en ny vurdering dersom:⁹⁹⁷

Det har vært en betydelig endring i familiens personlige forhold.⁹⁹⁸

En annen metode for tvangsretur er foreslått og det har gått tre måneder siden returpanelets første vurdering.

Returpanelet på forhånd har bedt om å ta en ny vurdering dersom tvangsreturen mislykkes.

Familien var internert i forkant av tvangsreturen og har blitt løslatt etter tvangsreturen mislyktes.

Panelet ikke tidligere har gitt råd om andre metoder for tvangsretur.

Utlendingsforvaltningen må innhente flere typer informasjon om familien dersom de unndrar seg retur.⁹⁹⁹

Dersom familien eller et familiemedlem unndrar seg og forsvinner i tvangsreturfasen, må beredskapsplanen gjennomgås og det må vurderes om det er nødvendig å henvise til returpanelet i forkant av at familien/familiemedlem blir funnet.¹⁰⁰⁰ Dersom beredskapsplanen gjennomføres, uten at alle familiemedlemmer blir returnert, må det vises til hva som gjøres for å finne de manglende familiemedlemmene.¹⁰⁰¹ Barnefamilieene som unndrar seg en tvangsretur i fase 4, utgjorde 37 prosent av barnefamilier som unndrar seg retur i returprosessen.¹⁰⁰²

Eget utlendingsinternat for barnefamilier

Utlendingsforvaltningen har det overordnede ansvar for Cedars, mens det private sikkerhetselskapet G4S leverer sikkerhetstjenester og drift av fasilitetene. Den uavhengige veldedighetsorganisasjonen

995 Home Office, *Enforcement instructions and guidance. Chapter 45 Families and children Section (b) Family returns process operational guidance*, først utgitt 10.06.2013 og sist oppdatert 28.01.2015, kapittel 5 «Return via pre-departure accommodation».

996 Home Office, *Detention Service Order 3/2014 Service of Removal Directions*, April 2014, s. 5. Graden av forhåndsvarsling bestemmes av saksbehandle, men det kan ikke utelukkes at returpanelet må godkjenne dette.

997 Home Office, *Enforcement instructions and guidance. Chapter 45 Families and children Section (b) Family returns process operational guidance*, først utgitt 10.06.2013 og sist oppdatert 28.01.2015, kapittel 7 «Re-referrals».

998 Ibid. For eksempel en ny graviditet, skoleeksamener eller problemstillinger tilknyttet helse.

999 Ibid. kapittel 6 «Absconders». Informasjon som må innhentes ved unndragelse inkluderer tidspunktet for unndragelse, hvilke familiemedlemmer som har unndratt seg, hvor familien/familiemedlemmene kan ha dratt, om familien/familiemedlemmene fremdeles mottar medisinsk behandling, om barn som har unndratt seg fremdeles går i barnehagen eller på skolen, om familien/familiemedlemmene fremdeles har kontakt med sin advokat og om det er noen problemstillinger tilknyttet helse- og omsorgssituasjonen som ikke har blitt vurdert tidligere.

1000 Ibid. pkt. 6.1 «Families that abscond at the ensured return stage».

1001 Ibid.

1002 Home Office, *Evaluation of the new family returns process*, Research Report 78, desember 2013, s. 25.

Barnardos, som jobber for barns rettigheter, leverer velferds- og sosiale tjenester til familiene.¹⁰⁰³ Barnardos forbereder familiens ankomst til Cedars (tre uker i forveien) og retur.¹⁰⁰⁴

Utlendingsinternatet Cedars skiller seg klart fra internatene hvor barn tidligere har vært internert.

Cedars har ni selvforsynte leiligheter (1-3 soverom og 44 soveplasser totalt) med egen stue, bad og kjøkken.¹⁰⁰⁵ To leiligheter var spesielt tilpasset beboere med identifisert risiko for selvskading eller som viste forstyrrende oppførsel.¹⁰⁰⁶ En leilighet er tilpasset funksjonshemmede beboere.¹⁰⁰⁷

Leilighetene tilpasses barnefamiliene på forhånd, og er utstyrt med en rekke leker og bøker tilpasset barnas alder.¹⁰⁰⁸ Kjøkkenet fylles på forhånd opp med mat og nødvendige sanitære produkter.¹⁰⁰⁹ Familien får enten mat tilberedt for dem, eller de kan lage sin egen mat i det velutstyrte kjøkkenet i leiligheten.¹⁰¹⁰ Familier blir forespurt om individuelle behov og hva de foretrekker å spise, når de ansatte forbereder menyen.¹⁰¹¹

Cedars har blant annet et bibliotek, fellesstue, aktivitetsrom for små barn, stue for de eldre barna og et treningsrom.¹⁰¹² Besøksrommet er tilgjengelig mellom kl. ni om morgenen og ni om kvelden.¹⁰¹³ Cedars har et kapell og et stillerom for ulike trosretninger, to sykerom, vaskerom, butikk og kafé og ekstra baderom for familier med leiligheter som kun har dusj.¹⁰¹⁴ Cedars har også et rom hvor personer blir separert fra andre innsatte og hvor de kan «kjøle seg ned».¹⁰¹⁵

Det ble holdt aktiviteter for barna i samsvar med nasjonal studieplan tilpasset alderen.¹⁰¹⁶ Kartleggingsskjemaet brukes for å tilrettelegge aktiviteter for barna.¹⁰¹⁷

I forbindelse med hjemreisen blir familier hjulpet av Barnardos med praktiske ting som klær og

1003 Home Office, Guidance on Cedars Pre-departure Accommodation, tilgjengelig fra: <https://www.gov.uk/government/publications/guidance-on-cedars-pre-departure-accommodation/cedars-pre-departure-accommodation-information>

1004 Barnardo's, *Cedars: Two years on*, april 2014.

1005 HM Inspector of Prisons, *Report on an announced inspection of Cedars Pre-Departure Accommodation 30 April-25 May 2012*, 2012, s. 7.

1006 HM Inspector of Prisons, *Report on an unannounced inspection of Cedars pre-departure accommodation and overseas family escort 6-27 January 2014*, 2014 s. 31.

1007 Ibid.

1008 HM Inspector of Prisons, *Report on an announced inspection of Cedars Pre-Departure Accommodation 30 April-25 May 2012*, 2012, s. 20.

1009 Ibid.

1010 Ibid. s. 14.

1011 HM Inspector of Prisons, *Report on an announced inspection of Cedars Pre-Departure Accommodation and overseas family escort 6-27 January 2014*, 2014, s. 16.

1012 HM Inspector of Prisons, *Report on an announced inspection of Cedars Pre-Departure Accommodation 30 April-25 May 2012*, 2012, s. 10.

1013 HM Inspector of Prisons, *Report on an unannounced inspection of Cedars pre-departure accommodation and overseas family escort 6-27 January 2014*, 2014, s. 41.

1014 HM Inspector of Prisons, *Report on an announced inspection of Cedars Pre-Departure Accommodation 30 April-25 May 2012*, 2012, s. 10.

1015 Ibid.

1016 Ibid. s. 15.

1017 Ibid.

bagasje, og med hva som venter dem i hjemlandet.¹⁰¹⁸ Familier får ordnet hotell i hjemlandet for de første nettene og penger som skal hjelpe med umiddelbare behov og transport til endelig destinasjon.¹⁰¹⁹ En informasjonspakke blir laget til hver enkelt familie, med informasjon om hjemlandet, hotellet, offentlig transport og organisasjoner/myndighetstjenester som kan hjelpe dem.¹⁰²⁰ Familier blir også gitt matpakker og barna får egne sekker med navnene sine og leker og bøker tilpasset deres alder.¹⁰²¹

HMIP beskrev utlendingsinternatet som godt egnet til å møte barnefamiliers behov og at forholdet mellom de ansatte og barnefamiliene var bra.¹⁰²² Barnefamilienes bevegelsesfrihet inne på senteret er ikke unødig begrenset.¹⁰²³ Utlendingsinternatet tilbyr aktiviteter og har fasiliteter som gir god fysisk og mental stimulering både for barn og voksne.¹⁰²⁴ Det var alderstilpassede aktiviteter for barn og planlagte aktiviteter hadde en god blanding av lek, sport, lesing og skriving, og andre aktiviteter som TV.¹⁰²⁵

Pågrepelse

Utlendingsforvaltningens instruks krever at tidspunktet for pågrepelse i utgangspunktet skal være mellom 06.30 og 21.00. Pågrepelse utenfor denne tidsperioden må begrunnes i returplanen.¹⁰²⁶ Instruksen krever videre at forhåndsundersøkelser må gjøres for å fastslå når hele familien normalt er til stede.¹⁰²⁷

HMIP fant at halvparten av barnefamiliene internert på Cedars hadde blitt pågrepet og transportert om natten, til tross for arbeidet med å redusere slike tilfeller.¹⁰²⁸ HMIP påpekte at pågrepelse og transport om natten var spesielt belastende for barn.¹⁰²⁹

Instruksen krever at familier skal få minst 30 minutter til å pakke eiendelene sine.¹⁰³⁰ Tiden kan utvides ved lav risiko eller forkortes ved høy risiko.¹⁰³¹ Behovet for å ivareta og fremme barns helse- og omsorgssituasjon skal tas i betraktning ved vurdering av tilgjengelig tid før avreise fra familiens

1018 Barnardo's, *Cedars: Two years on*, april 2014 og HM Inspectorate of Prisons, *Report on an unannounced inspection of Cedars pre-departure accommodation and overseas family escort 6-27 January 2014*, 2014.

1019 HM Inspectorate of Prisons, *Report on an unannounced inspection of Cedars pre-departure accommodation and overseas family escort 6-27 January 2014*, 2014, s. 42.

1020 Ibid.

1021 Ibid.

1022 Ibid. s.15.

1023 Ibid.

1024 HM Inspectorate of Prisons, *Report on an unannounced inspection of Cedars pre-departure accommodation and overseas family escort 6-27 January 2014*, 2014, s.16.

1025 Ibid.

1026 Home Office, *Enforcement instructions and guidance. Chapter 45 Families and children Section (a) General guidance*, først utgitt desember 2013 og sist oppdatert 11.03.2014, pkt. 12.3 «Arrest and escort visits».

1027 Ibid. pkt. 12.3 «Arrest and escort visits».

1028 HM Inspectorate of Prisons, *Report on an announced inspection of Cedars Pre-Departure Accommodation 30 April-25 May 2012*, 2012, s. 11.

1029 Ibid.

1030 Home Office, *Enforcement instructions and guidance. Chapter 45 Families and children Section (a) General guidance*, først utgitt desember 2013 og sist oppdatert 11.03.2014, pkt. 12.4 «Personal effects and baggage».

1031 Ibid.

bosted.¹⁰³² HMCIP fant i 2012 at familier ofte fikk en time fra pågripelsen til familien ble overført til et ledsagerteam. En time ble vurdert ikke å være tilstrekkelig til å kle på seg, spise frokost, pakke sammen tingene sine og forberede barna på hva som skal skje.¹⁰³³ Foreldre mente for lite tid var det mest problematiske ved pågripelsen.¹⁰³⁴

HMIP fant at ikke alle teamledere var klar over returplanen, selv om ledsagere rutinemessig ble underrettet om detaljene i den godkjente returplanen.¹⁰³⁵ HMIP fant også tilfeller hvor returpanelet ikke hadde blitt informert om avvik i praksis fra returplanen.¹⁰³⁶

Instruksen krever at familier skal pågripes samlet, med mindre returpanelet har gitt råd om noe annet, eller separasjon av familiemedlemmer har blitt forhåndsgodkjent.¹⁰³⁷ Planlagte separasjoner må meldes så fort som mulig til returpanelet.¹⁰³⁸ Barn skal ikke skilles fra begge foreldrene på grunn av «immigration purposes» eller når foreldrene er enslige.¹⁰³⁹ Alle separasjoner må være for kortest mulig tidsrom. Familien må bli informert om hvorfor separasjonen er nødvendig, og når, hvor og under hvilke omstendigheter familien vil gjenforenes. Instruksen åpner for midlertidig separasjon når en tvangsretur kan mislykkes på grunn av familiens forstyrrende oppførsel og det er ansett å være til barnets beste med midlertidig adskillelse fra foreldrene/enslige foreldre for å sikre en trygg pågripelse og tvangsretur.¹⁰⁴⁰ Eksempler på slike situasjoner er familiemedlemmer som nekter å oppgi hvor et manglende familiemedlem oppholder seg på pågripelsestidspunktet, forstyrrer/er en trussel mot andre ved pågripelse, ikke har samarbeidet i henhold til returplanen tidligere og sannsynligheten for at returen kan bli avbrutt er stor.¹⁰⁴¹

Bruk av makt ved pågripelse

Instruksen krever at all bruk av makt må være i henhold til barnets alder, begrenset til det minimum av makt som kreves for å oppnå formålet i situasjonen, samt være forsvarlig og forholdsmessig.¹⁰⁴² All makt må kun brukes for kortest mulig tid og nedtrappes ved første mulighet.¹⁰⁴³ Makt kan brukes for å hindre skade.

Instruksen krever at maktbruk overfor barn og ungdom i forbindelse med gjennomføring av en tvangsretur, skal begrenses til situasjoner hvor fysisk intervensjon er nødvendig for å hindre skade

¹⁰³² Ibid.

¹⁰³³ HM Inspectorate of Prisons, *Report on an announced inspection of Cedars Pre-Departure Accommodation 30 April-25 May 2012*, 2012, s. 11.

¹⁰³⁴ Ibid.

¹⁰³⁵ Ibid. s. 15.

¹⁰³⁶ Ibid.

¹⁰³⁷ Home Office, *Enforcement instructions and guidance. Chapter 45 Families and children Section (a) General guidance*, først utgitt desember 2013 og sist oppdatert 11.03.2014, kapittel 13 «Control and restraint».

¹⁰³⁸ HM Inspectorate of Prisons, *Report on an announced inspection of Cedars Pre-Departure Accommodation 30 April-25 May 2012*, 2012, s. 33

¹⁰³⁹ Ibid. s. 32

¹⁰⁴⁰ Ibid.

¹⁰⁴¹ Ibid. s. 33

¹⁰⁴² Home Office, *Enforcement instructions and guidance. Chapter 45 Families and children Section (a) General guidance*, først utgitt desember 2013 og sist oppdatert 11.03.2014, pkt. 13.1 «Use of force on children and young people».

¹⁰⁴³ Ibid.

mot barn eller andre personer.¹⁰⁴⁴ Instruksen krever videre at makt ikke skal brukes bare for å sikre gjennomføring av en tvangsretur, dersom trusler om vold ikke foreligger.¹⁰⁴⁵ Instruksen krever at det må tas i betraktning at barn med spesielle behov kan påvirkes mer negativt av bruk av makt.¹⁰⁴⁶

Instruksen krever at maktbruk overfor voksne foran barn, må vurderes nøye og må veies opp mot den mulige effekten dette kan ha på tilstedeværende barn.¹⁰⁴⁷ Instruksen krever videre at operativ planlegging må ta i betraktning hvordan barn kan skjermes mot å overvære maktbruk overfor voksne dersom det forventes at en voksen ikke vil samarbeide og maktbruk kan bli nødvendig.¹⁰⁴⁸ I uforutsette situasjoner, må det forsøkes å skjerme barnet fra å overvære maktbruk.¹⁰⁴⁹

Instruksen krever at det må føres tilsyn med nødvendig maktbruk¹⁰⁵⁰ av ansatte som ikke er direkte involvert i maktanvendelsen og at vedkommende må loggføre hendelsen.¹⁰⁵¹

¹⁰⁴⁴ Ibid. pkt. 13.1 «Use of force on children and young people».

¹⁰⁴⁵ Ibid.

¹⁰⁴⁶ Ibid.

¹⁰⁴⁷ Ibid. pkt. 13.3 «Control and restraint in the presence of children».

¹⁰⁴⁸ Ibid.

¹⁰⁴⁹ Ibid.

¹⁰⁵⁰ Ibid. kapittel 13 «Control and restraint».

¹⁰⁵¹ Ibid. Maktbruk skal rapporteres i etterkant med informasjon om hvorfor maktbruk var nødvendig, anvendte teknikker, lengden på hendelsen, hvem som var involvert, hvordan maktbruken ble forsøkt nedtrappet, utfallet av maktbruken, påførte skader på grunn av maktbruken og hva som ble gjort for å skjerme barn fra å bevitne maktbruken.