

Justis- og beredskapsdepartementet
Innvandringsavdelingen
Postboks 8005 Dep
0030 Oslo

Oslo, 02.04.2020

Deres ref: 19/5494

Høring – Utredning av alternativer til frihetsberøvelse av mindreårige og forslag til mulige regelendringer

Det vises til høringsnotat av 18.12.2019 fra Justis- og beredskapsdepartementet om utredning av alternativer til frihetsberøvelse av mindreårige og forslag til mulige regelendringer.¹ Høringsnotatet er en oppfølging av tre anmodningsvedtak fra Stortinget om å utrede og legge fram flere alternativer til å fengsle barn i forbindelse med uttransportering av familier,² reelle alternativer til frihetsberøvelse av enslige mindreårige asylsøkere³ og bruk av elektronisk kontroll.⁴

I samarbeid med andre organisasjoner har Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS) utarbeidet flere rapporter som er relevante for denne høringen. Allerede i 2015 utarbeidet NOAS en rapport om alternativer til internering, hvor vi blant annet anbefalte at flere mindre inngrepene til internering utredes og vurderes innført.⁵ I 2017 utarbeidet NOAS i samarbeid med Redd Barna en rapport om tvangsretur av barn, der vi blant annet påpekte at tvangsreturer kan gjennomføres på en mer barnesensitiv måte.⁶ I april 2020 ferdigstiller NOAS, i samarbeid med Norsk Folkehjelp og Redd Barna, en rapport om behov for informasjon og veiledning til barn og foreldre gjennom asylprosessen, inkludert etter endelig avslag.⁷ Den sistnevnte rapporten viser at dagens tiltak ikke i tilstrekkelig grad ivaretar barnefamiliers behov for informasjon og veiledning gjennom asylprosessen og at tiltakene mangler et tydelig barneperspektiv.

I høringsnotatet vurderer departementet blant annet dagens tilbud og orientering om ordningen med assistert retur, uten at det foreslås vesentlige endringer. I punkt 1 nedenfor gir NOAS fire

¹ Justis- og beredskapsdepartementet, *Høringsnotat – Utredning av alternativer til frihetsberøvelse av mindreårige og forslag til mulige regelendringer*, 18.12.2019, tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horingsbrev--utredning-av-alternativer-til-frihetsberovelse-av-mindrearige-og-forslag-til-mulige-regelendringer/id2683469/>

² Stortinget, vedtak 539 truffet av stortinget 15.03.2018 i forbindelse med behandlingen av Innst. 181 L (2017-2018), jf. Prop. 126 L (2016-2017), tilgjengelig fra: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Vedtak/Vedtak/Sak/?p=68711>

³ Ibid., vedtak 540.

⁴ Ibid., vedtak 541.

⁵ Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS), *Frihet først: En rapport om alternativer til internering*, 2015, tilgjengelig fra: <https://www.noas.no/wp-content/uploads/2015/02/ATI.pdf>

⁶ Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS) og Redd Barna, *Jeg har ikke gjort noe galt: Barn og foreldres opplevelse av tvangsretur*, 2017, tilgjengelig fra: https://www.noas.no/wp-content/uploads/2017/05/Opplevelser-tvangsretur_web_v3_.pdf

⁷ Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS), Redd Barna og Norsk Folkehjelp, *Det barn ikke vet, har de ikke vondt av? Når barnefamilier får avslag på søknad om beskyttelse*, rapporten blir offentlig tilgjengelig i løpet av april 2020.

anbefalinger for å styrke informasjons- og veiledningstiltak for barnefamilier, særlig etter avslag.

I forslaget introduserer departementet noen få nye alternativer til internering i utlendingsloven. NOAS støtter disse alternativene med noen forbehold som angitt nedenfor i punkt 2.

Som nærmere beskrevet i punkt 3 nedenfor, støtter NOAS ikke departementets forslag om å endre dagens hovedregel om at barn som blir pågrepet normalt ikke skal holdes på interneringsstedet lenger enn 24 timer. Departementets forslag innebærer forlengelse av denne tidsgrensen «til dagen etter innplassering» på interneringsstedet. I tillegg innebærer forslaget mulighet for ytterligere forlengelse «dersom det ut fra en konkret vurdering av hensynet til barnets beste er ønskelig å bruke lenger tid på prosessen i forkant av uttransportering». Forslaget er etter vår vurdering i strid med den klare anbefalingen fra FNs ekspertorganer om at internering av barn *aldri* er til barnets beste. Anbefalingen er forankret i forskning som viser at selv kortvarig frihetsberøvelse av barn fører til kognitive skader – uavhengig av forholdene på interneringsstedet.

NOAS mener alt arbeid med retur må ha som utgangspunkt at trygghet, forståelse, forutsigbarhet og involvering primært må skapes *før* igangsettelse av tvangsretur. I tillegg kan selve pågripelsen og uttransporteringen gjøres på en mer forberedt og barnesensitiv måte gjennom styrkning av informasjons- og veiledningstiltak for barnefamilier etter avslag og ved innføring av et uavhengig returpanel.

1. Informasjons- og veiledningstiltak for barnefamilier etter avslag

En ny rapport fra NOAS, Norsk Folkehjelp og Redd Barna viser et klart behov for bedre informasjon til- og oppfølging av barnefamilier gjennom asylprosessen, som forberedelse til et mulig avslag.⁸ I rapporten kommer vi med flere anbefalinger. Fire av dem er relevante innspill også i det videre arbeid med mer helhetlige alternativer til internering av barn:

1. Innføring av en fast ordning med tilbud om juridisk saks- og situasjonsavklaring for barnefamilier og andre personer med avslag på asylsøknaden. Avklarings-samtaler bør tilbys av en uavhengig aktør til søkere som lever i eller utenfor mottak.

Mange asylsøkere forstår ikke hvorfor de har fått avslag, og har et stort behov for informasjon og veiledning. Slik realitetsorientering er viktig, og ofte en forutsetning for at asylsøkere skal velge assistert retur til hjemlandet. Informasjon og veiledning til barnefamilier er særlig viktig, for å forebygge pågripelse og internering av barn etter utløpt utreisefrist. Mange asylsøkere kvier seg for å oppsøke norske myndigheter, men har en lavere terskel for å oppsøke organisasjoner de har tillit til for å få informasjon og veiledning. Hittil har returmidler fra UDI til slik veiledning kun blitt gitt i avbrutte, korte perioder, noe som gjør det vanskelig å etablere nødvendig kontakt og tillit blant asylsøkere, og vært forbeholdt personer som lever utenfor mottak.

Det finnes et fast, oppdragsbasert informasjonsprogram for asylsøkere i ankomstfasen, drevet av en uavhengig aktør og hjemlet i utlendingsforskriften § 17-7. Det bør tilsvarende etableres

⁸ Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS), Redd Barna og Norsk Folkehjelp, *Det barn ikke vet, har de ikke vondt av? Når barnefamilier får avslag på søknad om beskyttelse*, april 2020, rapporten blir offentlig tilgjengelig i løpet av april 2020.

en fast ordning med informasjon og veiledning fra en uavhengig aktør for personer med avslag på asylsøknaden, som lever i og utenfor mottak.

Vi foreslår følgende nytt tredje ledd i utlendingsforskriften § 17-17: *Utlending som søker beskyttelse og får avslag, skal gis tilbud om individuell veiledning fra en uavhengig organisasjon om avslaget på søknad om beskyttelse og fremtidige alternativer, herunder returmuligheter.*

2. Utredning av et tilbud om psykososial oppfølging av barn og foreldre fra tidlig i asylprosessen. Psykososial oppfølging betyr oppfølging av barna og foreldrenes mentale helse, som bistand til å håndtere asylprosessen og et eventuelt avslag.

Tilbud om psykososial oppfølging vil kunne bidra til at barn og foreldre er best mulig rustet til å håndtere asylprosessen og et eventuelt avslag og tvangsretur. Samtidig vil det kunne bistå foreldre i å håndtere barnas omsorgs- og informasjonsbehov i en vanskelig situasjon for familien.

Vi foreslår at regjeringen utreder et tilbud om systematisk psykososial oppfølging av barn og foreldre som bor i ordinære mottak. Det bør utredes om tilbudet bør gis av statlige aktører som familievernkontoret eller kommunale aktører som barneverntjenesten eller helsetjenesten. Ved vurdering av om ansatte i asylmottak under UDIs ansvar skal tilby slik oppfølging, må det utredes hvilken psykolog- og/eller barnefaglig kompetanse som må kreves av den ansatte.

3. Utrede om et psykososialt oppfølgingstilbud også kan veilede foreldre i kommunikasjon med barn om familiens situasjon.

Vår rapport viser at foreldre kvier seg for å fortelle barn om avslag, og ofte unnlot å gjøre det av frykt for at barna ville ta skade. Barna ønsket på sin side at foreldrene fortalte dem om avslag. Både barn og foreldre etterlyste hjelp fra fagpersoner for en barnesensitiv kommunikasjon om avslaget og familiens vei videre.

4. Lengre utreisefrist etter endelig avslag på søknad om beskyttelse.

NOAS' erfaringer fra veiledningstjenesten er at utreisefristen på tre uker i praksis er for knapp tid for asylsøkere til å områ seg og ta informerte valg. Som departementet påpeker i høringsnotatet på side 10, vil søknad om assistert retur gjerne være *«et resultat av en lengre modningsprosess»*. Og videre at *«det er ulikt når en person er klar for å tilegne seg informasjon om assistert retur og når den oppleves som relevant»*.

En utvidet utreisefrist må sees i sammenheng med vårt forslag om en fast ordning med informasjon og veiledning fra en uavhengig aktør for personer med avslag. Gitt en bedre oppfølging av barnefamilier gjennom asylprosessen og tilbud om uavhengig informasjon og veiledning etter avslag, vil barnefamilier i større grad enn i dag ha en saks- og situasjonsforståelse som gir grunnlag for å kunne nyttiggjøre seg av en utvidet utreisefrist til mer realistisk situasjonsvurdering og mulig valg av assistert retur.

Vi anbefaler derfor at det innføres en utreisefrist på minst 30 dager fra selve underrettingen om vedtaket i alle asylsaker. Det bør innføres som et minimum i alle tilfeller hvor barn omfattes av eller berøres av vedtaket. Barnets beste må være et grunnleggende hensyn i fastsettelsen av utreisefristen, jf. barnekonvensjonen artikkel 3, Grunnloven § 104 og returdirektivet.

2. Flere alternativer til internering

På generelt grunnlag mener NOAS at det er positivt at departementet foreslår nye alternativer til internering i utlendingsloven, og at disse underlegges domstolskontroll på lik linje med eksisterende tiltak. Vi bemerker imidlertid at forslaget innebærer kun få nye tiltak.

2.1 Melding om når utlendingen ankommer eller forlater bosted

Departementets forslag til § 105 nytt annet ledd er knyttet til pålegget om bestemt oppholdssted og vil innebære en plikt for utlendingen til å registrere sine bevegelser inn og ut av en bestemt adresse. Etter bestemmelsen gis meldingen «*på slik måte som politiet anviser*» og meldingen «*kan gis gjennom elektronisk kommunikasjon til politiet eller andre.*»⁹ Politiet vil dermed kunne vite om utlendingen er på mottaket eller ikke, når de kommer for å pågripe vedkommende for uttransportering.

I høringsnotatet understrekes det blant annet at den foreslåtte meldepliktsbestemmelsen «*først og fremst vil ha verdi i saker som gjelder uttransportering av enslige voksne.*»¹⁰

Det nevnes imidlertid at «*tiltaket også kan få anvendelse i saker hvor det i dag ikke blir benyttet internering*».¹¹ Slik vi ser det, kan dette blant annet gjelde barnefamilier og enslige mindreårige omfattet av dagens § 105 første ledd bokstav e, f og g, hvor dagens § 106 ikke åpner for pågrepelse og internering.

Til dette vil NOAS påpeke at både UNHCR¹² og FNs generalforsamlings arbeidsgruppe for vilkårlig fengsling¹³ har understreket at alternativer til internering ikke bør brukes som alternativer til frihet.

NOAS stiller seg positivt til forslaget, men mener at tiltaket ikke bør anvendes som alternativ til frihet overfor enslige mindreårige og barnefamilier, der loven i dag ikke åpner for pågrepelse og internering.¹⁴ Vi anbefaler derfor at denne gruppen unntas fra den foreslåtte meldepliktsbestemmelsen.

2.2 Pålegg om å oppholde seg på bosted innenfor gitte klokkeslett

Departementets forslag til ny § 106 e er en ny hjemmel for pålegg om opphold på bosted innenfor gitte tidsintervaller, men som ikke gjelder for barn som er yngre enn 16 år.

⁹ Justis- og beredskapsdepartementet, *Høringsnotat*, op. cit., s. 54.

¹⁰ Ibid., s. 29.

¹¹ Ibid., s. 28.

¹² UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention*, 2012, avsnitt 38, tilgjengelig fra: <http://www.refworld.org/docid/50348953b8.html>

¹³ UN General Assembly, *Report of the Working Group on Arbitrary Detention*, A/HRC/13/30, 18.01.2010, avsnitt 65, tilgjengelig fra: <http://www.refworld.org/docid/502e0fa62.html>

¹⁴ NOAS påpekte dette allerede i høringsuttalelsen til departementets evaluering og videreføring av midlertidige endringer i utlendingsloven vedtatt på bakgrunn av Prop. 16 L(2015–2016), s. 28, tilgjengelig fra: <https://www.noas.no/wp-content/uploads/2012/01/NOAS-horingssvar-videreforing-av-Prop.-16-L-2015-2016.pdf>

Forutsetningen for anvendelse av denne bestemmelsen er at minst én av pågripelses- og interneringsgrunnene i dagens § 106 første ledd må være oppfylt.¹⁵

Departementet antar at et pålegg om opphold på bosted innenfor gitte tider «*i de fleste tilfeller bør behandles som frihetsberøvelse i rettslig forstand*».¹⁶ Departementet viser i denne forbindelsen blant annet til forutsetningen om at de samme reglene som for internering bør gjelde. NOAS er enig i dette, men bemerker at lovgivningsteknikken som er brukt for å oppnå dette er uheldig. Når det gjelder barn mellom 16 og 18 år henviser den nye bestemmelsen til dagens § 106 c første ledd, som skal gjelde «*tilsvarende*». Videre skal reglene i dagens § 106 b annet og tredje ledd gjelde «*tilsvarende så langt de passer*».

Etter vår vurdering kan slike henvisninger føre til forvirring, feiltolkning og i verste fall misbruk. Slike henvisninger kan komme i strid med legalitetsprinsippet, som etter EMDs praksis krever klar og presis lovhjemmel. Det vises til vår vurdering av utlendingslovens tidligere henvisning til straffeprosessloven, som senere ble opphevet på grunn av usikkerheten denne henvisningen har skapt i praksis.¹⁷

NOAS støtter forslaget, men anbefaler at rettsikkerhetsgarantiene etter dagens § 106 c første ledd og dagens § 106 b annet og tredje ledd, som skal gjelde ved anvendelse av pålegg etter ny § 106 e, fremkommer direkte i ny § 106 e.

Vi har videre merket oss at departementet i høringsnotatet skriver at «*tidsrommet for pålegget bør være begrenset til et par timer, og helst ikke være midt på dagen*» og at «*det bør heller ikke gjelde alle dager i uken, men kun ha slikt omfang som er nødvendig ut fra formålet om å vite hvor og når utlendingen vil være tilgjengelig for og hentes.*»¹⁸ Vi anbefaler at dette rettslige utgangspunktet fremkommer direkte i bestemmelsen.

2.3 Andre passende tiltak

Departementets forslag til ny innledning i § 105 første ledd åpner for bruk av nærmere udefinerte «*andre passende tiltak*». I denne forbindelsen nevnes det i høringsnotatet blant annet at dersom utlendingen pågripes og begjæres internert, vil utlendingen i rettsmøtet via sin advokat kunne foreslå en alternativ, særlig tilpasset ordning.¹⁹

NOAS stiller seg positivt til dette, og vi ber departementet om å nevne et par eksempler på slike alternative løsninger i sin innstilling til Stortinget.

2.4 Adgang til å fastsette ordninger som innebærer elektronisk melding

Departementets forslag til § 105 nytt femte ledd vil gi adgang til å forskriftsfeste ordninger som innebærer at «*meldeplikt skal kunne gjennomføres ved bruk av programmer som bygger på f.eks. stemmegjenkjenning eller registrering av biometri.*»²⁰ Departementet påpeker at det

¹⁵ Justis- og beredskapsdepartementet, *Høringsnotat*, op. cit., s. 55.

¹⁶ *Ibid.*, s. 33.

¹⁷ Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS), *Frihet først: En rapport om alternativer til internering*, 2015, s. 101-103, tilgjengelig fra: <https://www.noas.no/wp-content/uploads/2015/02/ATI.pdf>

¹⁸ Justis- og beredskapsdepartementet, *Høringsnotat*, op. cit., s. 33

¹⁹ *Ibid.*, s. 32.

²⁰ *Ibid.*, s. 54.

finnes land som har ordninger hvor utlendingen kan ringe til en automatisk mottaker og hvor vedkommende identifiseres gjennom stemmegjenkjenning, samtidig som det gjennom GPS-registrering av telefonen, registreres hvor vedkommende befinner seg.

NOAS stiller seg positivt til dette, men understreker at det er viktig at departementet i rimelig tid utarbeider slik forskrift.

3. Tidsrammen for innplassering av barn på Haraldvangen

Departementet foreslår å endre dagens hovedregel i utlendingsloven § 106 c tredje ledd om at barn som blir pågrepet normalt ikke skal holdes lenger enn 24 timer. Forslaget innebærer forlengelse av denne tidsgrensen «til dagen etter innplassering» på interneringsstedet. I tillegg innebærer forslaget mulighet for ytterligere forlengelse «dersom det ut fra en konkret vurdering av hensynet til barnets beste er ønskelig å bruke lenger tid på prosessen i forkant av uttransportering».²¹ Videre innebærer forslaget en endring i dagens frist for fremstilling av den pågrepne for retten,²² slik at fremstillingsfristen bare skal gjelde «dersom politiet vil beholde en mindreårig lenger enn til dagen etter pågripelsen».

Den gjeldende regelen om at barn som blir pågrepet normalt ikke skal holdes lenger enn 24 timer skal ifølge departementet tolkes slik at den løper fra innplasseringen på interneringsstedet.²³ Dette betyr at politiet etter gjeldende regelverk allerede i dag kan bruke flere timer på transport av barnefamilien fra sitt opprinnelige bosted til interneringsstedet, uten at denne tiden medregnes i 24-timersfristen. Endringen av den gjeldende 24-timersfristen til «dagen etter innplassering» vil gi politiet i tillegg handlingsrom av flere ekstra timer, avhengig av hvor tidlig barnefamilien innplasseres dagen før.

Når det gjelder forslaget om mulighet for ytterligere forlengelse «dersom det ut fra en konkret vurdering av hensynet til barnets beste er ønskelig å bruke lenger tid på prosessen i forkant av uttransportering», bemerker NOAS at forslaget ikke innebærer en eksplisitt tidsgrense for slike situasjoner. Konsekvensen av dette forslaget vil være at retten etter anmodning fra politiet oftere vil kunne akseptere internering i opptil 3 døgn av gangen, jf. § 106 c tredje ledd. Etter vår vurdering representerer dette en svært uheldig uthuling av begrepet om «barnets beste», som mangler forskningsbasert forankring.

Begrunnelsen for forslaget henviser i stor grad til politiets praktiske utfordringer,²⁴ noe vi mener er oppsiktsvekkende av to grunner. For det første kan praktiske hensyn aldri rettferdiggjøre internering av barn. For det andre nevnes det på side 7 i høringsnotatet at ingen av de 30 barna som i 2019 var innplassert på Haraldvangen, ble holdt så lenge at det var behov for interneringskjennelse. Noe som etter vårt syn viser at dagens ordning fungerer i praksis og etter hensikten. For øvrig bemerker NOAS at domstolene i praksis viser til de nye strengere vilkårene

²¹ Justis- og beredskapsdepartementet, *Høringsnotat*, op. cit., s. 55.

²² Dagens § 106 c tredje ledd andre og tredje punktum lyder slik: «Vil politiet beholde en pågrepet mindreårig utlending, må fremstilling skje snarest mulig og senest dagen etter pågripelsen. Ender fristen på en helgedag eller dag som etter lovgivningen er likestilt med helgedag, forlenges fristen med én dag.»

²³ Justis- og beredskapsdepartementet, *Høringsnotat*, op. cit., s. 15, jf. tredje avsnitt, der det henvises til et brev av 27.04.2018 fra departementet til POD.

²⁴ *Ibid.*, s. 38.

for internering som ble fastsatt av stortinget i 2018, som har ført til at PU ikke har fremmet nye begjæringer om internering av enslige mindreårige siden august 2018.²⁵

Begrunnelsen for forslaget henviser videre til et relativt kort sitat fra vurderingene av pedagoger Jon-Håkon Schultz og Åse Langballe, der det blant annet heter at «*det faglig sett [er] en fordel at et opphold på Haraldvangen strekker seg over ett døgn, slik at familien får tid og anledning til å reorientere seg mot en ny situasjon.*»²⁶

Til dette vil NOAS innledningsvis påpeke at anbefalingen fra Schultz og Langballe om at opphold på Haraldvangen bør «*strekke seg over ett døgn*» vanskelig kan begrunne opphold av lengre varighet enn 24 timer. Vi bemerker videre i denne forbindelsen at den gjeldende tidsrammen skal ifølge departementet allerede i dag tolkes slik at den løper fra innplasseringen.²⁷

Departementets forslag er i strid med den klare anbefalingen fra alle relevante ekspertorganer i FN, inkludert barnekomitéen, om at internering av barn og barnefamilier i forbindelse med utlendingskontroll aldri er til barnets beste. I en felles uttalelse heter det følgende:

*«Let us be clear: immigration detention is never in the best interests of the child. This view has been repeatedly expressed by the Committee on the Rights of the Child, Committee on Migrant Workers, the Working Group on Arbitrary Detention, and the Special Rapporteur on the human rights of migrants, who have called on States to immediately cease any kind of migration-related detention of children and families.»*²⁸

Denne anbefalingen er forankret i forskning som viser at selv kortvarig frihetsberøvelse av barn fører til kognitive skader – uavhengig av forholdene på interneringsstedet. Det vises til avsnitt 33 i rapporten fra FNs spesialrapportør mot tortur, Juan E. Méndez, der forskningen oppsummeres med følgende (fotnoter siteres ikke):

*«A number of studies have shown that, regardless of the conditions in which children are held, detention has a profound and negative impact on child health and development. Even very short periods of detention can undermine the child's psychological and physical well-being and compromise cognitive development.»*²⁹

Vi kan ikke se at det finnes forskning som støtter påstanden om at forlenget frihetsberøvelse av barn utover 24 timer vil være mindre skadelig for barn enn direkte uttransport uten opphold på

²⁵ Justis- og beredskapsdepartementet, *Høringsnotat*, op. cit., s. 52.

²⁶ *Ibid.*, 39.

²⁷ *Ibid.*, s. 15, jf. tredje avsnitt, der det henvises til et brev av 27.04.2018 fra departementet til POD.

²⁸ The Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), *Children and families should never be in immigration detention – UN experts*, 18.12.2016, tilgjengelig fra: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21026&LangID=E>

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

²⁹ UN Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment*, 5.3.2015, A/HRC/28/68, tilgjengelig fra: <http://www.refworld.org/docid/550824454.html>

et interneringssted, eller enn uttransport med opphold på et interneringssted av kortere varighet enn 24 timer.

Etter vår mening krever departementets forslag en langt dypere og bredere faglig, forskningsbasert forankring og diskusjon enn det som fremkommer i høringsnotatet. I denne forbindelsen har vi spesielt merket oss at det på side 39 i høringsnotatet vises til de «*barnefaglige vurderingene som er vedlagt fra professor Schultz og spesialpedagog Langballe, 15. august 2018 (vedlagt)*», som vi ikke kan se faktisk er vedlagt høringsnotatet. Departementet har sendt dette dokumentet til NOAS etter en innsynsbegjæring.³⁰ I motsetning til rapporten fra FNs spesialrapportør nevnt ovenfor, er dokumentet fra Schultz og Langballe uten fotnoter og inneholder ingen henvisninger til tilgjengelig forskning om skadevirkninger av frihetsberøvelse for barn. Vurderingene fra Schultz og Langballe er utelukkende knyttet til elektronisk fotlenke. Andre tiltak for å sikre mest mulig skånsom returprosess er ikke vurdert.

NOAS har vært i kontakt med Karl Eldar Evang, medlem av menneskerettighetsutvalget i Norsk psykologforening, som forklarte at barn raskt fanger opp at foreldrene er i en maktesløs situasjon, og at dette kan ha alvorlige konsekvenser for barnets kognitive utvikling. Vi antar at utvalget kommer med sin egen høringsuttalelse, og vi viser til denne.

Forlenget frihetsberøvelse på familiesenteret øker tiden barna må forholde seg til sine foreldre i en maktesløs situasjon, og det øker også risikoen for at barna eksponeres for foreldrenes selvskading. Ved vårt siste besøk på familiesenteret i Haraldvangen 8. mai 2019 fikk vi opplysninger fra ansatte på senteret om at en mor hadde skadet seg selv under oppholdet der.

NOAS mener at trygghet, forståelse, forutsigbarhet og involvering, som ifølge Schultz og Langballe bør ivaretas i returprosessen,³¹ må primært skapes *før* igangsettelse av tvangsretur, herunder ved styrkning av informasjons- og veiledningstiltak for barnefamilier etter avslag og ved innføring av et uavhengig returpanel.

Når det gjelder spørsmålet om innføring av et uavhengig returpanel, mener NOAS at det er oppsiktsvekkende at spørsmålet ikke er utredet under høringsnotatets punkt 6.3, der det drøftes «*tiltak for å gjøre internering mest mulig skånsom*». Det er der hovedregelen om 24 timers tidsgrense er drøftet (på side 37-39). Hovedformålet med et uavhengig returpanel er nettopp å sikre at utlendingsmyndighetenes returplaner fullt ut tar hensyn til barnets beste, som nærmere beskrevet i vår rapport om tvangsretur av barn fra 2007.³² Spørsmålet om innføring av et slikt panel er imidlertid drøftet under høringsnotatets punkt 5.6.2,³³ med henvisning til vedlegg utarbeidet av UDI i samarbeid med POD, PU og UNE (vedlegg 2 til høringsnotatet), der spørsmålet er avvist med følgende begrunnelse:

«Denne utredningen skal vurdere om innføring av den britiske prosedyren for tvangsretur av barnefamilier i Norge er et alternativ til internering. Utredningen viser at det ikke er det. Antall barnefamilier som interneres og lengden på interneringen vil

³⁰ Jon-Håkon Schultz og Åse Langballe, *Barnefaglig vurdering av alternativer til internering av barnefamilier og enslige mindreårige asylsøkere på Haraldvangen. Bruk av elektronisk kontroll og hensynet til barnets beste*, 15.08.2018.

³¹ Justis- og beredskapsdepartementet, *Høringsnotat*, op. cit., s. 39.

³² Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS) og Redd Barna, *Jeg har ikke gjort noe galt: Barn og foreldres opplevelse av tvangsretur*, 2017, s. 115-116, tilgjengelig fra: https://www.noas.no/wp-content/uploads/2017/05/Opplevelser-tvangsretur_web_v3_.pdf

³³ Justis- og beredskapsdepartementet, *Høringsnotat*, op. cit., s. 23.

etter all sannsynlighet være upåvirket av tiltaket. Derimot kan det hende at innføring av det uavhengige panelet kan gi en returordning som i større grad tar hensyn til barnets beste. Dette er ikke problemstillingen denne utredningen skal se på, og derfor er dette ikke vurdert nærmere [NOAS' utheving].»³⁴

NOAS mener at hovedregelen om 24 timers tidsgrense ikke bør endres når alternative løsninger for å sikre mest mulig skånsom returprosess, herunder innføring av et uavhengig returpanel, ikke er nærmere vurdert.

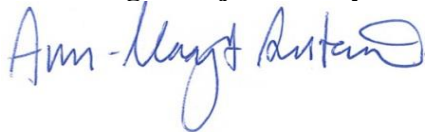
I denne forbindelsen bemerker NOAS at høringsnotatet er preget av misforståelser av viktige aspekter ved returpanelet. Det er ikke returpanelet som fastsetter returplanen, slik det feilaktig nevnes på side 7 i høringsnotatet (i andre avsnitt). Det er myndighetene som utarbeider planen, for deretter å innhente rådgivende innspill fra panelet før endelig returplan fastsettes. Myndighetene kan ignorere panelets anbefalinger, siden panelet bare har en rådgivende rolle.³⁵

Departementet hevder at returpanelet vil forsinke arbeidet.³⁶ Til dette vil NOAS påpeke at returpanelet i Storbritannia får tilsendt forslag til returplan to uker før effektivering av tvangsretur og uttaler seg i tide, slik at datoen for tvangsretur ikke utsettes.

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

Med vennlig hilsen

Norsk Organisasjon for Asylsøkere



Ann-Magrit Austenå
generalsekretær

Marek Linha
juridisk rådgiver

³⁴ Utlendingsdirektoratet (UDI), Politidirektoratet (POD), Politiets utlendingsenhet (PU) og Utlendingsnemnda (UNE), *Svar på bestilling av utredning av særskilt prosedyre for retur av barnefamilier*, 01.03.2019, s. 21.

³⁵ Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS), *Frihet først: En rapport om alternativer til internering*, 2015, s. 144, tilgjengelig fra: <https://www.noas.no/wp-content/uploads/2015/02/ATI.pdf>

³⁶ Justis- og beredskapsdepartementet, *Høringsnotat*, op. cit., s. 24.