

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

Politidirektoratet

Deres referanse:
19/5494

Vår referanse:
19/52955 - 27

Dato:
06.05.2020

Høringsbrev - Utredning av alternativer til frihetsberøvelse av mindreårige og forslag til mulige regelendringer

Det vises til Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev og –notat av 18. desember 2019 om alternativer til frihetsberøvelse av mindreårige og forslag til mulige endringer i utlendingsloven. Høringen er en oppfølging av tre anmodningsvedtak truffet av Stortinget 15. mars 2018 i forbindelse med behandlingen av Innst. 181 L (2017-2018), jf. Prop. 126 L (2016-2017) *Endringer i utlendingsloven (tvangsmidler mv.)*. Vedtakene lyder som følger:

Vedtak nr. 539

Stortinget ber regjeringen utrede og legge fram forslag til flere alternativer til å fengsle barn i forbindelse med uttransportering etter utlendingsloven.

Vedtak nr. 540

Stortinget ber regjeringen sørge for at det snarest etableres reelle alternativer til frihetsberøvelse av enslige mindreårige asylsøkere, som ivaretar hensynet til barnets beste.

Vedtak nr. 541

Stortinget ber regjeringen utrede bruk av elektronisk kontroll (elektronisk fotlenke) som et alternativ til frihetsberøvelse som internering av barnefamilier som skal tvangsreturneres, slik at frihetsberøvelse av barnefamilier bare benyttes som en siste utvei når andre alternativer er utprøvd eller vurdert. Der myndighetene kommer til at frihetsberøvelse er nødvendig, etter å ha prøvd eller vurdert andre alternativer, skal frihetsberøvelsen skje på et eget barne- og familieinternat som er familie- og barnevennlig, og som ivaretar barnets behov. Det fremmes en sak for Stortinget snarest mulig.

Alle vedtakene gjelder utredning av alternativer til frihetsberøvelse av mindreårige i forbindelse med tvangsretur. Departementet har utarbeidet et felles høringsnotat om forskjellige alternativer og forslag til mulige lov- og forskriftsendringer, for å sikre at både vurderingene og forslagene til mulige endringer ses i sammenheng. Departementet oppfatter at en sentral betraktning som ligger til grunn for anmodningsvedtakene er at det skal gjennomføres en skånsom uttransporteringsprosess av mindreårige, og at denne så langt som mulig skal gjennomføres uten bruk av frihetsberøvelse. I tråd med dette foreslås det i høringsnotatet å innføre enkelte nye tiltak. Departementet drøfter også flere tiltak som det ikke anbefales å gå videre med, blant annet sikkerhetsstillelse og elektronisk kontroll som alternativer til internering.

Politidirektoratet

Politidirektoratet har forelagt høringen for Politiets utlendingsenhet (PU) og samtlige politidistrikter. Vi har mottatt innspill fra PU samt Oslo, Øst, Vest og Sør-Øst politidistrikter. Innspillene er delvis inntatt i Politidirektoratets høringssvar og vedlegges også i sin helhet.

Generelle merknader

Politidirektoratet er enig i den sentrale betraktingen om uttransportering av mindreårige må gjennomføres skånsomt, og at prosessen så langt som mulig skal gjennomføres uten bruk av frihetsberøvelse. I tilfeller hvor barnefamilier ikke selv medvirker til utreisen, vil frihetsberøvelse være nødvendig for å sikre gjennomføring av tvangsretur.

Reglene om pågrepelse og internering av mindreårige ble endret i 2018, slik at terskelen for frihetsberøvelse ble hevet ytterligere. Som det fremgår av høringsnotatet har antallet interneringstilfeller gått ned siden reglene ble innført. PU erfarer at lovendringene på enkelte områder har ført til at politiets returarbeid er blitt vanskeligere og at de i ytterste konsekvens ikke klarer å gjennomføre retur. Politidirektoratet merker seg at departementet mener at den løsningen som er etablert med familiesenteret på Haraldvangen, er god og at det ikke er grunn til vesentlige endringer.

Politidirektoratet støtter i all hovedsak Justis- og beredskapsdepartementets vurderinger i høringsnotatet av hvilke tiltak som foreslås innført, og hvilke tiltak det ikke anbefales å gå videre med. Nedenfor følger Politidirektoratets merknader til de aktuelle punktene i høringsnotatet.

5 Pågrepelse og tvangsretur

5.6.2 Vurdering av om en «britisk modell» kan være aktuell for Norge

I anledning Stortingets anmodningsvedtak har departementet bedt UDI, i samarbeid med POD, PU og UNE, utrede om det er hensiktsmessig å innføre en tilsvarende prosedyre for retur av barnefamilier som i Storbritannia, herunder å opprette et uavhengig returpanel i retursaker som gjelder barnefamilier. Etter departementets syn må det ved vurderingen av den norske ordningen legges stor vekt på at det er gjort et omfattende arbeid fra politiets side i de senere år for å etablere gode og barnevennlige rutiner for returarbeidet. Departementet understreker at de rutiner og den bevissthet som i dag er etablert rundt prosessen med retur av barnefamilier i Norge, innebærer at Norge er langt framme i en internasjonal sammenheng. Etter departementets syn er det ikke grunnlag for omfattende strukturendringer. Det legges i denne sammenheng også vekt på det som er påpekt i det særskilte utredningsnotatet i saken om at en ordning etter britisk mønster ville føre til økt tidsbruk og økte kostnader. Politidirektoratet slutter seg til departementets vurdering og konklusjon.

6 Alternativer til internering i forbindelse med tvangsretur

6.2 Vurdering av alternativer til internering

6.2.2 Vurdering av reglene om meldeplikt og bestemt oppholdssted

Det fremgår av høringsnotatet at ordningen med pålagt oppholdssted og meldeplikt ikke gir noen sikkerhet for at utlendingen er på bostedsadressen når politiet reiser for å hente vedkommende. Videre fremgår det at det må innføres tiltak som i større grad sikrer myndighetenes mulighet til å føre kontroll med hvor utlendingen er, for å unngå at politiet bruker ressurser på planlagte uttransporteringer som må avbrytes. Departementet har tillit til at politiet foretar forsvarlige faglige vurderinger av behovet for pågrepelse og internering i den enkelte sak, og finner ikke grunnlag for å gi instruks til politiet om noe mer omfattende bruk

av meldeplikt og bestemt oppholdssted. Departementet mener imidlertid at det kan være grunn til å presisere i utlendingsloven § 105 at adgangen til å gi forskrifter også gir adgang til å fastsette ordninger som innebærer elektronisk melding, knyttet opp mot f.eks. stemmegjenkjenning eller biometrikontroll.

PU og Øst politidistrikt ser positivt på forslaget om å presisere at det vil være adgang til å fastsette ordninger som innebærer elektronisk melding. *PU* påpeker samtidig at dersom det på et senere tidspunkt besluttes at slike tiltak skal iverksettes, må det være klare rammer for hvordan dette skal benyttes og i hvilket omfang. *Vest politidistrikt* bemerker at den foreslåtte endringen fremstår mer som et nytt virkemiddel enn en presisering. *Sør-Øst politidistrikt* har ingen innvendinger mot endringen.

Politidirektoratet støtter departementets vurdering og den foreslåtte endringen i utl. § 105.

6.2.3 Melding om når utlendingen ankommer eller forlater bosted

Departementet foreslår en uttrykkelig ny hjemmel for å kunne pålegge plikt til å gi melding når utlendingen forlater bostedet e.l. Den nye bestemmelsen vil innebære en plikt for utlendingen til å registrere sine bevegelser inn og ut av en bestemt adresse og vil være knyttet til pålegget om bestemt oppholdssted. Det fremgår av høringsnotatet at bestemmelsen ikke innebærer at utlendingen er avhengig av politiets tillatelse for å forlate adressen, og at det ikke er krav om at utlendingen må opplyse hvor vedkommende skal oppholde seg/har vært.

Departementet uttaler at bestemmelsen først og fremst vil ha verdi i saker som gjelder uttransportering av enslige voksne og at en meldeplikt som innebærer at barna må registrere bevegelser inn og ut av bosted er lite praktisk. Departementet foreslår å fastsette i loven at meldeplikt etter den nye bestemmelsen gjennomføres «etter anvisninger fra politiet». I samme bestemmelse foreslås det også å fastsette at meldeplikten kan gjennomføres med elektronisk kommunikasjon, og at ordningen enten kan være at melding gis til politiet eller til andre. Det kan være aktuelt å fastsette en nærmere regulering i forskrift, og det foreslås derfor hjemmel for nærmere forskriftsregulering.

Departementet er i tvil om manglende overholdelse av en ny meldepliktsbestemmelse bør medføre straffansvar, men heller i retning av at overtredelse bør være straffbart. Departementet mener at straffebudet mest hensiktsmessig kan inntas i utlendingsloven § 108 annet ledd bokstav a.

PU er i utgangspunktet positiv til forslaget om plikt til å melde fra om inn- og utpassering. Hvorvidt det vil fungere som et effektivt virkemiddel for at politiet skal få bedre kontroll med om utlendinger faktisk overholder pålegg om bestemt oppholdssted, avhenger av hvordan meldeplikten innrettes. *PU* er av den oppfatning at forslaget vil ha begrenset praktisk betydning. Når det gjelder målgruppen for et slikt tiltak, er *PU* ikke enig i at ordningen vil være lite praktisk for barnefamilier. Fordi det er en modus at familiemedlemmer befinner seg på ulike adresser på tidspunktet for pågripelsen, vil det kunne være aktuelt å ilegge alle medlemmer av familien pålegg om registrere bevegelser inn og ut av bopel. Det omfatter også mindreårige medlemmer av familien.

Øst politidistrikt stiller seg positiv til muligheten for å kunne ilegge alternative former for kontroll fremfor pågripelse og internering. Politidistriktet imøteser teknologiske løsninger knyttet til dette. *Sør-Øst politidistrikt* støtter forslaget og bemerker at departementet foretar en grundig vurdering av den foreslåtte meldepliktsbestemmelsen mot rammeverket i de

tilfeller hvor ordningen kan anses som mest betenkelig, som er tilfeller hvor det i dag ikke benyttes internering.

Politidirektoratet ser det som positivt at det i loven åpnes for å kunne ilegge meldeplikt for å sikre bedre overholdelse og styrket kontroll med pålegg om bestemt oppholdssted. Vi ser det også som positivt at bestemmelsen åpner for at melding kan gis gjennom elektronisk kommunikasjon til politiet eller andre, slik at meldeplikten f.eks. kan oppfylles ved elektronisk melding til mottaket/mottaksoperatør. Politidirektoratet bemerker at effektiv bruk av bestemmelsen vil forutsette elektroniske løsninger. Vi har merket oss at det ikke legges opp til noen regelmessig eller omfattende praktisk anvendelse av meldepliktsbestemmelsen, men at denne foreslås for mulig anvendelse i særtilfeller. Vi ser behov for nærmere regulering i forskrift av når slik meldeplikt bør benyttes og hvordan ordningen skal innrettes.

I forslag til utl. § 105 nytt annet ledd er det ikke gjort unntak for barn. Politidirektoratet ser at meldeplikt for barn vil kunne by på praktiske utfordringer, men mener det bør være adgang til å pålegge barn meldeplikt etter en konkret vurdering. Dette gjelder særlig overfor eldre barn. En mulighet kan også være at meldeplikten for barn legges til foreldrene.

PU, Øst og Sør-Øst politidistrikter er enige i departementets vurdering i punkt 6.2.3.2 om at overtredelse av den nye meldepliktsbestemmelsen bør være straffbart. Politidirektoratet slutter seg til dette. PU bemerker at overtredelse at plikten til å melde fra vil ha minst like høy straffbarhet som øvrige overtredelser av loven som er straffbare, jf. blant annet § 108 annet ledd bokstav a, jf. §§ 19 annet ledd og 83 første ledd. Videre er det viktig at overtredelse av plikten til å melde fra kan få strafferettslige konsekvenser, for å sikre etterlevelse.

6.2.4 Hjemmel for å beslutte "andre passende tiltak"

Straffeprosessloven åpner i større utstrekning for å pålegge alternativer til fengsling (såkalte fengslingssurrogater) enn utlendingsloven. En sentral forskjell er at alternativene ikke er uttømmende angitt i straffeprosessloven. Departementet mener det kan fremme muligheten for å søke alternativer til internering, dersom det gis en liknende bestemmelse på utlendingsfeltet som i straffeprosessloven. Det foreslås en ny generell hjemmel for at det skal kunne besluttes «andre passende tiltak», etter mønster av straffeprosessloven § 181 i straffesaker.

PU uttaler at det er usikkert om forslaget vil få noen reell betydning i saker etter utlendingsloven. Eksemplene fra straffeprosessloven som nevnes i utdraget fra NOU 2016:24, er enten allerede inntatt i utlendingsloven eller anses lite hensiktsmessige. Det vises til at politiet har hjemmel til å ta beslag i reisedokumenter og annet materiale som kan dokumentere utlendingens identitet, dersom det foreligger tvil om utlendingens identitet mm. eller når det er konkrete holdepunkter for å anta at utlendingen vil unndra seg iverksetting av et vedtak, jf. § 104 første og annet ledd. Utlendinger som søker om asyl i Norge, plikter for øvrig å innlevere pass eller annet reisedokument sammen med søknaden, jf. § 93 første ledd.

Hva gjelder forslaget om fremgangsmåte for å ilegge annet passende tiltak under rettsmøtet, mener PU at dette vil kunne bli lite praktisk gjennomførbart når det ikke foreligger tydeligere rammer. Det kan bli fremsatt forslag som vil være vanskelig å ta stilling til under rettsmøtet. Eksempelvis vil det være utfordrende for politiet å si noe om et tiltak som blir presentert i retten er aktuelt i den enkelte sak, utover de tiltak som allerede følger av loven. Det vil kunne innebære at politiet har behov for å foreta nærmere undersøkelser om det er praktisk gjennomførbart, især hvis det krever samarbeid med f.eks. UDI eller andre samarbeidspartnere, og retten vil da måtte utsette rettsmøtet slik at det blir gitt anledning til å

foreta nødvendige avklaringer. Forslaget om "andre passende tiltak" bør i så fall konkretiseres nærmere av lovgiver, f.eks. i utlendingsforskriften, i tillegg til at det tydeligere bør nedfelles under hvilke rammer retten skal vurdere dette.

Øst politidistrikt påpeker at forutsetningen for tvangsmiddelbruk vil i hovedsak være at utlendingen har et vedtak som innebærer en plikt til å forlate landet, noe som vil avgrense mulige "andre passende tiltak" idet utlendingen ikke har lovlig opphold i riket. Politidistriktet mener tanken om å stå fritt til å beslutte andre passende tiltak fremfor internering er god, men mener det er behov for å gi noen eksempler i utlendingsforskriften for at bestemmelsen skal kunne anvendes i praksis. Også *Sør-Øst politidistrikt* påpeker at det fremstår som noe uklart hva slags andre tiltak som vil være aktuelle i utlendingssaker og understreker viktigheten av at det gis nærmere retningslinjer om bruk av slike tiltak. *Vest politidistrikt* uttaler at endringen vi gi åpning for en rekke nye muligheter for interneringssurrogater.

Slik Politidirektoratet oppfatter forslaget er formålet å sikre mer fleksibilitet med hensyn til å kunne etablere mer individuelt tilpassede tiltak. Vi antar at bestemmelsen gir hjemmel til å pålegge begrensninger i bevegelsesfriheten ut over det som følger av utl. § 105.

Politidirektoratet har ikke innvendinger mot forslaget, men antar at dette vil ha liten praktisk betydning. Vi viser i den forbindelse til merknadene fra PU, Øst politidistrikt og Sør-Øst politidistrikt over.

6.2.5 Pålegg om å oppholde seg på bosted innenfor gitte klokkeslett

Departementet foreslår ny hjemmel for å gi pålegg om opphold på bosted innenfor gitte tider av døgnet. Det fremgår av høringsnotatet at pålegg om opphold på bosted innenfor gitte tider på dagtid har klare likhetstrekk med pågripelse og internering og at det kan stilles spørsmål om et pålegg om opphold på bosted i f.eks. to timer om morgenen er så inngripende at det må anses som frihetsberøvelse etter Grunnloven § 94 og EMK art. 5. Departementet antar at et pålegg om opphold på bosted innenfor gitte tider i de fleste tilfeller bør behandles som frihetsberøvelse i rettslig forstand. Om kravet til forholdsmessighet uttaler departementet følgende:

"Kravet til forholdsmessighet innebærer blant annet at tidsrommet for pålegget bør være begrenset til et par timer og helst ikke være midt på dagen. Det bør heller ikke gjelde alle dager i uken, men kun ha et slikt omfang som er nødvendig ut fra formålet om å vite hvor og når utlendingen vil være tilgjengelig for og hentes."

Departementet uttaler videre at det melder seg enkelte særskilte spørsmål med hensyn til anvendelsen av et slikt tiltak overfor barnefamilier:

"På den ene siden fremstår det å operere med "husarrest" overfor barn, lite aktuelt. På den annen side vil tiltaket ha liten verdi dersom det åpner for at foreldre som ønsker å unndra seg uttransportering, kan sørge for at barna er ute av huset i det tidsintervallet de selv må oppholde seg der, fordi tiltaket eventuelt ikke gjelder for barna."

Departementet har derfor valgt å foreslå en ny hjemmel for pålegg om opphold på bosted innenfor gitte tidsintervaller, men som ikke gjelder for barn som er yngre enn 16 år, se forslag til ny § 106 e."

PU er i utgangpunktet positive til et forslag om adgang til å pålegge bestemt oppholdssted på bopel innenfor gitte klokkeslett. Slik forslaget er utformet er PU av den oppfatning at det foreliggende forslaget vil ha liten praktisk betydning og at det ikke vil være et reelt alternativ til pågripelse og internering. Det vises til at tiltakets svært begrensede omfang i tid ikke vil gi politiet den nødvendige kontroll i saker hvor det anses å være fare for unndragelse. Videre vises det til at det er en modus at familiemedlemmer befinner seg på ulike adresser på

tidspunktet for pågripelsen og at det kan være behov for å benytte surrogater overfor alle medlemmene av en familie, også mindreårige.

PU uttaler at pålegg om bestemt oppholdssted på bopel innenfor gitte klokkeslett ikke er å anse som frihetsberøvelse og mener det vil være mer hensiktsmessig å innta bestemmelsen som et tillegg til pålegg om bestemt oppholdssted i § 105 enn i ny § 106 e, i tilknytning til bestemmelsene om pågripelse og internering.

Slik Politidirektoratet oppfatter departementets uttalelser i høringsnotatet og forslag til ny § 106 e tas det ikke stilling til hvorvidt pålegg i medhold av bestemmelsen er å anse som frihetsberøvelse i relasjon til grunnloven og EMK. Hvorvidt et slikt pålegg er frihetsberøvelse vil, i henhold til praksis fra EMD, bero på en konkret vurdering, ut fra blant annet tiltakets art, varighet, virkninger og gjennomføringsmåte. Forslaget til ny § 106 e innebærer at slikt pålegg uansett behandles som frihetsberøvelse i rettslig forstand.

Politidirektoratet deler PUs oppfatning av det foreslåtte tiltaket ikke vil være et reelt alternativ til pågripelse og internering, særlig overfor barnefamilier. Som departementet selv peker på vil tiltaket ha liten verdi dersom det åpner for at foreldre som ønsker å unndra seg uttransportering, kan sørge for at barna er ute av huset i det tidsintervallet de selv må oppholde seg der, fordi tiltaket eventuelt ikke gjelder for barna. Etter vårt syn er det også flere uklarheter knyttet til forslaget.

I medhold av ny § 106 e kan en utlending over 16 år pålegges å oppholde seg på sitt bosted "innenfor gitte tider av døgnet". Bestemmelsen oppstiller ikke noen klar tidsmessig ramme for hvor lenge utlendingen kan pålegges å oppholde seg på bostedet, samtidig som departementet i høringsnotatet gir tydelige føringer med hensyn til varighet og omfang. Det kan være hensiktsmessig at bestemmelsen utformes noe klarere på dette punkt.

Forholdet til bestemmelsene i § 105 første ledd og nytt andre ledd ikke er nærmere omtalt i høringsnotatet. Det er derfor uklart om pålegg etter § 106 e kan benyttes i kombinasjon med pålegg om meldeplikt eller bestemt oppholdssted etter § 105 første ledd og pålegg om meldeplikt når utlendingen ankommer eller forlater bostedet etter ny § 105 annet ledd. Politidirektoratet mener dette bør tydeliggjøres i en kommende lovproposisjon. Etter vårt syn bør det være adgang til å benytte tiltakene i kombinasjon for å sikre etterlevelse av pålegg om bestemt oppholdssted med sikte på gjennomføring av retur. Det må uansett foretas en konkret vurdering av om tiltakene samlet sett er forholdsmessig, jf. utl. § 99.

Det fremgår av høringsnotatet at foreldrene skal kunne pålegges ansvar for å sørge for at familien er samlet dersom barna er under skolealder. Politidirektoratet bemerker at hjemmelen for slikt pålegg er uklar.

Departementet mener at brudd på pålegg om opphold på bosted også bør kunne medføre straffansvar og at straffebudet mest hensiktsmessig kan inntas i opplistingen i samlebestemmelsen i utlendingsloven § 108 annet ledd bokstav a. Politidirektoratet slutter seg til dette.

6.2.6 Åpne retursentre for dem som har fått avslag

Politidirektoratet slutter seg til departementets vurdering av at etablering av åpne retursentre for barnefamilier og enslige mindreårige ikke anses aktuelt.

6.2.7 Sikkerhetsstillelse

I høringsnotatet omtales sikkerhetsstillelse som et mulig alternativ til internering. Politidirektoratet er enig i departementets vurdering av at sikkerhetsstillelse fremstår som lite egnet som alternativ til frihetsberøvelse. Etter vårt syn er det prinsipielle betenkeligheter ved å innføre et slikt tiltak, noe som også belyses i høringsnotatet.

6.3 Tiltak for å gjøre internering mest mulig skånsom

6.3.2 Tidsrammen når barn innplasseres på Haraldvangen

Etter lovendring som trådte i kraft 15. mai 2018 følger det av utlendingsloven § 106 c tredje ledd første punktum at en mindreårig utlending som blir pågrepet, normalt ikke skal holdes lenger enn 24 timer. Tidsgrensen på 24 timer skaper imidlertid utfordringer, både med hensyn til den praktiske gjennomføringen av uttransporter, og med hensyn til å ivareta barnets beste i forbindelse med tvangsretur. Departementet mener det ikke alltid vil være forenelig med hensynet til barnets beste å gjennomføre en utsendelse i løpet av 24 timer. Departementet foreslår derfor at bestemmelsen endres slik at den mindreårige normalt ikke skal holdes lenger enn til «dagen etter innplassering» på Haraldvangen. Siden pågrepelse av praktiske hensyn normalt skjer på morgenen, vil en endring av fristen til dagen etter pågrepelse innebære noe bedre tid på familiesenteret.

PU stiller seg svært positiv til forslaget om å fjerne første setning i utlendingsloven § 106 c tredje ledd. Også Vest politidistrikt er enig i at regelen i § 106 c tredje ledd første punktum er uheldig utformet og at denne bør endres. PU og Vest politidistrikt påpeker at forslaget bidrar til å avklare enkelte problemstillinger, men at det samtidig oppstår andre uklarheter.

PU bemerker at de ikke kan se betydningen av annet punktum dersom 24-timersregelen fjernes. Det er uklart for PU hva som menes med "holdes lenger" når politiet uansett ikke kan holde på den mindreårige lenger enn til dagen etter pågripelsen. PU stiller videre spørsmål ved om det er nødvendig å innta formuleringen "på utlendingsinternatet", i § 106 c tredje ledd første setning. Selv om familieenheten organisatorisk er underlagt utlendingsinternatet, kan det uriktig gi inntrykk av at det er på utlendingsinternatet mindreårige skal innsettes. Videre er det ikke alle pågrepne mindreårige som plasseres på familieenheten, da mange uttransporteres direkte etter en pågrepelse. Også Vest politidistrikt bemerker at det oppstår spørsmål knyttet til beregning av frist i saker hvor den mindreårige har vært frihetsberøvet andre steder:

"Vi viser til at det er eksempler fra praksis på at mindreårige utlendinger har vært midlertidig plassert i politiarrest eller i fengsler med ungdomsenhet, i påvente av overføring til Politiets utlendingsinternat, jf. Prop. 126 L (2016–2017) s. 92. Ved pågripelser av mindreårige som ikke er forhåndsplanlagte på andre steder enn det sentrale østlandsområdet, vil det være vanskelig å unngå at den pågrepne må tilbringe noe tid i arrest eller annet lokale mens det praktiske rundt overføringen blir ordnet (avhør, bestille flybilletter, sørge for mannskap m.m.). Dette gjelder f.eks. dersom at en etterlyst mindreårig blir påtruffet og pågrepet i straffesak. Dette kompliseres ytterligere dersom pågripelsen i en straffesak ikke berører utlendingssaken, fordi det antakelig da vil løpe en felles fremstillingsfrist i både straffesakssporet og utlendingssporet, jf. § 106 a siste ledd."

PU bemerker at det også er tilsvarende utfordringer knyttet til interneringsfristen i utl. § 106 c sjette ledd. PU mener tidsbegrensningen her bør utformes på samme måte som forslag til tredje ledd og som ellers for internering etter utl. § 106 b, slik at fristen regnes i dager i stedet for timer. Politidirektoratet slutter seg til dette.

7 Særskilt om elektronisk kontroll

I brev 24. mai 2018 ble POD bedt av departementet om å utrede bruk av elektronisk kontroll for barnefamilier og enslige mindreårige. Oppdraget ble gitt videre til PU, som har utredet bruk

av elektronisk kontroll med bidrag fra Politiets IKT-tjenester (PIT), Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI) og UDI. Det er også innhentet innspill fra barnefaglige spesialister (professor i pedagogisk psykologi Jon-Håkon Schultz og dr. polit. spesialpedagog Åse Langballe). Utredningen er vedlagt departementets høringsnotat. PU har i utredningen konkludert med at elektronisk kontroll ikke i tilstrekkelig grad vil være et egnet alternativ til pågripelse eller internering. Politidirektoratet har gitt sin tilslutning til PUs vurdering og konklusjon. Vi merker oss at departementet deler politiets oppfatning om at elektronisk kontroll ikke vil være et egnet alternativ til pågripelse eller internering av mindreårige som skal tvangsreturneres.

8 Særskilt om enslige mindreårige

Pågripelse og internering av enslige mindreårige forekommer sjelden. Det lave antallet som har vært pågrepet og internert har sammenheng med at tvangsretur av enslige mindreårige forekommer svært sjelden. For å sikre oppfølging av Stortingets anmodningsvedtak har departementet likevel valgt å undersøke noen enkeltsaker for å få et konkret bilde av hva som kjennetegner de sakene hvor det unntaksvis er aktuelt med frihetsberøvelse i forbindelse med tvangsretur av enslige mindreårige. Departementet ba i den anledning POD om å presentere de ti siste sakene forut for et angitt tidspunkt hvor det var foretatt pågripelse for retur. Departementet kan ikke se at beskrivelsen av sakene gir grunnlag for å konstatere en praksis som bør justeres. Med grunnlag i denne gjennomgangen anser departementet det klart at det er en klar hovedregel om at det benyttes alternativer til internering i saker om uttransportering av enslige mindreårige, og at det er blitt en strengere praksis for internering etter Stortingets behandling av regelverket i 2018. Departementet anser derfor ikke at det er behov for ytterligere tiltak for å følge opp Stortingets vedtak. Politidirektoratet slutter seg til departementets vurdering og konklusjon.

9 Økonomiske og administrative konsekvenser

I følge høringsnotatet vil ikke forslagene få vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser. Departementet uttaler at den nye hjemmelen for å pålegge underretningsplikt (melding om når utlendingen ankommer eller forlater bostedet) i prinsippet vil kunne medføre vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser dersom det f.eks. gjennom nye teknologiske løsninger skulle legges til rette for omfattende bruk av hjemmelen, men at dette foreløpig ikke er planlagt. Politidirektoratet merker seg at tiltaket vil være et nytt alternativ for bruk i særtilfeller, og at praksis må innrettes innenfor politiets gjeldende budsjetttrammer på området.

Med hilsen

Ane Kvaal
Seksjonssjef

Maren Vaagan
Seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.

Vedlegg:



Politidirektoratet
Postboks 2090 Vika
0125 Oslo

Politiets utlendingsenhet

Deres referanse:

Vår referanse:

Dato:

19/52955 - 20

19.03.2020

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

Det vises til brev fra Politidirektoratet (POD) av 06.01.2020, hvor det bes om innspill til høring om utredning av alternativer til frihetsberøvelse av mindreårige og forslag til mulige regelendringer. Frist for innspill er satt til 20. mars 2020.

Politiets utlendingsenhet (PU) støtter i all hovedsak Justis- og beredskapsdepartementets vurderinger i høringsnotatet av hvilke tiltak som foreslås innført, og hvilke tiltak det ikke anbefales å gå videre med. Enkelte forslag vil imidlertid bli kommentert.

Nedenfor følger PUs innspill til noen av tiltakene.

Punkt 6.2.2 Vurdering av reglene om meldeplikt og bestemt oppholdssted

PU er enig i at det ikke anses nødvendig med en instruks til politiet om omfanget av bruk av meldeplikt og bestemt oppholdssted.

Videre ser vi positivt på forslaget om å presisere i utlendingsloven § 105 at det vil være adgang til å fastsette ordninger som innebærer elektronisk melding. Det presiseres at om det på et senere tidspunkt besluttes at slike tiltak skal iverksettes, må det være klare rammer for hvordan det skal benyttes og i hvilket omfang. Brudd på pålegg om elektronisk melding bør være forbundet med straffansvar, tilsvarende reaksjon som gjelder ved brudd på meldeplikt/bestemt oppholdssted i utlendingsloven § 108 første ledd bokstav a. I tillegg bør overtredelse av pålegget være grunnlag for pågripelse og internering etter utlendingsloven § 106 første ledd, sammenlignet med denne bestemmelsens bokstav c. Noe annet vil føre til et kunstig skille mellom to forholdsvis like tvangsmidler. Det er viktig at det tilrettelegges for at politiet kan ta i bruk slike virkemidler, blant annet ved tildeling av midler til innkjøp av teknisk utstyr.

Punkt 6.2.3 Melding om når utlending ankommer eller forlater bosted

PU er i utgangspunktet positiv til forslaget om plikt til å melde fra om innpassering/utpassering. Hvorvidt det vil fungere som et effektivt virkemiddel for at politiet skal få bedre kontroll med om utlendinger faktisk overholder pålegg om bestemt oppholdssted,

Politiets utlendingsenhet

avhenger av hvordan meldeplikten innrettes. PU er også enig i departementets vurdering i punkt 6.2.3.2 om at overtredelse av den nye meldepliktbestemmelsen bør være straffbart, all den tid overtredelse av plikten til å melde fra vil ha minst like høy straffbarhet som øvrige overtredelser av loven som er straffbare, jf. blant annet § 108 annet ledd bokstav a, jf. §§ 19 annet ledd og 83 første ledd. Videre er det viktig at overtredelse av plikten til å melde fra kan få strafferettslige konsekvenser, for å sikre etterlevelse.

Hvorvidt en slik plikt vil føre til at politiet får bedre kontroll over hvor de aktuelle utlendingene oppholder seg, avhenger blant annet av hvordan underrettingen skal foregå. Hvis underrettingen skjer ved at utlendingen selv tar kontakt med politiet, er man avhengig av at vedkommende faktisk gir underretting og at denne er korrekt. Politiet vil i dette tilfellet i realiteten ikke få noen bedre kontroll enn tidligere. Vedrørende forslaget om at meldingen kan gjennomføres med elektronisk kommunikasjon, er det viktig at gjennomføringen skjer på en slik måte at politiet kan ha kontroll med at innrapporteringen er korrekt. Det vises til at forslagene under punkt 6.2.2 på side 25 om bruk av stemmegjenkjenning eller biometrikontroll kan bidra til dette. Dersom det kun skal skje ved at utlendingen sender en tekstmelding til politiet eller ringer, vil det være for lett å misbruke og vil ikke gi politiet den nødvendige kontroll. Det er videre viktig at det tilrettelegges for at politiet kan ta i bruk slike virkemidler, blant annet ved tildeling av midler til innkjøp av teknisk utstyr.

Det at det ikke kan stilles krav om at utlendingen skal opplyse hvor han/hun har tenkt seg, kan bidra til å redusere politiets kontroll. Det kan bidra til å vanskeliggjøre politiets arbeid med å planlegge og iverksette uttransporter, om politiet ikke skal få informasjon om hvor utlendingen kommer til å oppholde seg ved lengre fravær fra bestemt oppholdssted, f.eks. ved innvilget permisjon. I mange saker vil utlendingen bli avhentet eller pågrepet samme dag som uttransporten, og politiet er avhengig av å vite nøyaktig hvor utlendingen befinner seg. Politiet bør derfor ha anledning til å be utlendingen om informasjon om hvor lenge han/hun vil bli borte fra bopel.

PU er videre ikke enig med departementet i at ordningen er lite praktisk for barnefamilier. Nettopp fordi det er en modus at familiemedlemmer befinner seg på ulike adresser på tidspunktet for pågripelsen, vil det fra politiets side være aktuelt å ilegge alle medlemmer av familien et pålegg om registrere bevegelser inn og ut av bopel. Det omfatter også mindreårige medlemmer av familien.

På bakgrunn av det ovenfor nevnte, er PU av den oppfatning at nåværende forslag vil ha begrenset praktisk betydning.

Punkt 6.2.4 Hjemmel for å beslutte "andre passende tiltak"

PU er usikker på om dette forslaget vil få noen reell betydning i saker etter utlendingsloven. Eksemplene fra straffeprosessloven som nevnes i utdraget fra NOU 2016:24, er enten allerede inntatt i utlendingsloven eller anses lite hensiktsmessige. Det vises til at politiet har hjemmel til å ta beslag i reisedokumenter og annet materiale som kan dokumentere utlendingens identitet, dersom det foreligger tvil om utlendingens identitet mm. eller når det er konkrete holdepunkter for å anta at utlendingen vil unndra seg iverksetting av et vedtak, jf. § 104 første og annet ledd. Utlendinger som søker om asyl i Norge, plikter for øvrig å innlevere pass eller annet reisedokument sammen med søknaden, jf. § 93 første ledd.

Hva gjelder forslaget om fremgangsmåte for å ilegge annet passende tiltak under rettsmøtet på side 29, mener PU at dette vil kunne bli lite praktisk gjennomførbart når det ikke foreligger

tydeligere rammer. Det kan bli fremsatt forslag som vil være vanskelig å ta stilling til under rettsmøtet. Eksempelvis vil det være utfordrende for politiet å si noe om et tiltak som blir presentert i retten er aktuelt i den enkelte sak, utover de tiltak som allerede følger av loven. Det vil kunne innebære at politiet har behov for å foreta nærmere undersøkelser om det er praktisk gjennomførbart, især hvis det krever samarbeid med f.eks. UDI eller andre samarbeidspartnere, og retten vil da måtte utsette rettsmøtet slik at det blir gitt anledning til å foreta nødvendige avklaringer. Forslaget om "andre passende tiltak" bør i så fall konkretiseres nærmere av lovgiver, f.eks. i utlendingsforskriften, i tillegg til at det tydeligere bør nedfelles under hvilke rammer retten skal vurdere dette.

Punkt 6.2.5 Pålegg om å oppholde seg på bosted innenfor gitte klokkeslett

PU er i utgangspunktet positive til et forslag om adgang til å pålegge bestemt oppholdssted på bopel innenfor gitte klokkeslett, og mener at det vil kunne bidra til å gi politiet noe bedre kontroll. Slik forslaget er utformet vil det imidlertid ha liten praktisk betydning, og vil ikke være et reelt alternativ til frihetsberøvelse.

Det vises til at påleggets svært begrensede omfang ikke vil gi politiet den nødvendige kontroll i saker hvor det anses å være fare for unndragelse. Det at pålegget skal være begrenset til å gjelde for et par timer, kan i tillegg bidra til å øke unndragelsesfaren da det vil være lett å forutse når politiet kommer. Som nevnt i merknadene til punkt 6.2.3 er det behov for å kunne ilegge surrogater ovenfor alle medlemmer av en familie, også mindreårige, da det er en modus at familiemedlemmer befinner seg på ulike adresser på tidspunktet for pågripelsen.

PU er av den oppfatning at det vil være mer hensiktsmessig om det inntas som et tillegg til pålegg om bestemt oppholdssted i § 105. Pålegg om bestemt oppholdssted på bopel innenfor gitte klokkeslett er ikke å anse som frihetsberøvelse og bør fremgå sammen med de øvrige alternativene til frihetsberøvelse. Det vises til at pålegget skiller seg fra frihetsberøvelse på flere punkter, blant annet ved at man vil ha en mye større grad av bevegelsesfrihet og at man ikke underlegges det kontrollregimet som innsatte i lukkede institusjoner underlegges. Videre vises det til at departementet har foreslått å begrense tiltaket til kun å gjelde for et par timer, og at det ikke skal kunne ilegges ovenfor barn som er yngre enn 16 år. I forslaget om en ny § 106e kan det uriktig skapes et inntrykk av at terskelen tilsvarende den for frihetsberøvelse.

Punkt 6.3.28 Tidsrammen når barn innplasseres på Haraldvangen

PU stiller seg svært positiv til forslaget om å fjerne første setning i utlendingsloven § 106c tredje ledd. Det vises for øvrig til de vurderinger som fremgår av brev fra PU til Justis- og beredskapsdepartementet av 06.04.2018 og i svar fra Justis- og beredskapsdepartementet av 27.04.2018.

Imidlertid bemerkes at PU ikke kan se betydningen av følgende setning dersom 24-timers regelen fjernes: "Dette er likevel ikke til hinder for at de kan holdes lenger dersom det ut fra en konkret vurdering av hensynet til barnets beste er ønskelig å bruke lenger tid på prosessen i forkant av uttransporteringen." Det er uklart for PU hva som menes med "holdes lenger" når politiet uansett ikke kan holde på den mindreårige lenger enn til dagen etter pågripelsen.

Videre stilles det spørsmål om det er nødvendig å innta "(...) skal normalt ikke holdes lengre på utlendingsinternatet (...)", i § 106c tredje ledd, første setning. Selv om familieenheten organisatorisk er underlagt utlendingsinternatet, kan det uriktig gi inntrykk av at det er på utlendingsinternatet mindreårige skal innsettes. Videre er det ikke alle pågrepne mindreårige som plasseres på familieenheten, da mange uttransporteres direkte etter en pågripelse.

Generell merknad om interneringsfristen i utlendingsloven § 106c sjette ledd

Det følger av utlendingsloven § 106c sjette ledd at mindreårige utlendinger "kan interneres for inntil 3 døgn (72 timer) av gangen". Tidsperioden omfatter bare perioden den mindreårige har vært internert og fristen skal regnes i timer, ikke dager, jf. punkt 14.8.4.6, side 404 i Utvisning, tvangsmidler og straff – utvalgte emner fra utlendingsretten¹.

PU bemerker at denne tidsfristen skaper tilsvarende problemstillinger som fristen på 24 timer i § 106c tredje ledd, som nå foreslås fjernet. Rettsmøter for nye interneringer berammes mellom kl. 13.00 og 15.00 på hverdager. Dersom en barnefamilie eller en enslig mindreårig besluttet internert kl. 14.00 dag 1, vil interneringstiden utløpe kl. 14.00 den fjerde dagen (etter 72 timer). Hvis flyet uttransporten skal skje med ikke går før på ettermiddagen eller kvelden, vil det bli behov for forlengelse av interneringen. Det vises til at det til enkelte land er begrensede antall avganger hver uke, og/eller til faste tidspunkter. Dette vil, slik PU ser det, være lite prosessøkonomisk, i tillegg til at det vil være en ekstra påkjenning for den/de mindreårige.

PU mener derfor at tidsbegrensningen for internering i sjette ledd bør være utformet likt som forslaget til tidsbegrensning for pågripelse etter tredje ledd, og som ellers for internering etter utlendingsloven § 106b, slik at fristen regnes i dager og ikke timer.

Virkningene av § 106c

Avslutningsvis ønsker PU å kommentere virkninger av § 106c for politiets adgang til å internere mindreårige, opp mot tidsbegrensningen og terskelen for internering. Det vises til at lovendringen har ført til at politiet svært sjeldent internerer mindreårige, da vilkårene enten ikke er oppfylt eller det vil være behov for internering utover de fristene som angis i § 106c sjette ledd. I noen saker er tvangsmiddelbruk avgjørende for å kunne sikre en uttransport. PU erfarer at lovendringen i 2018 har ført til at politiets forberedelser til retur har blitt vanskeliggjort og i ytterste konsekvens klarer ikke politiet å gjennomføre returoppgaven.

Videre vises det til at lovendringen har ført til en rettstilstand som ikke harmonerer helt med barnefaglige råd. Slik gjeldende bestemmelse er utformet, legges det i praksis til grunn at internering av barn uten unntak er i strid med hensynet til barnets beste. Vurderingene blir etter vårt syn altfor kategorisk, og dette kommer til syne i rettens vurdering i de få interneringsbegjæringene PU har fremmet. Spørsmålet om hva som er barnets beste må vurderes konkret i hver enkelt sak, i det ligger at det kan være individuelle forskjeller som taler for at det som vil være til det beste for en barnefamilie, ikke nødvendigvis er det for en annen.

Det vises til EMD-avgjørelsene mot Frankrike², der det etter konkrete vurderinger ble konstatert konvensjonsbrudd bl.a. pga. de fysiske forholdene på internatet og varigheten av oppholdet. Det ble ikke konkludert med at internering i ethvert tilfelle vil medføre brudd på EMK eller Barnekonvensjonen.

¹ Fagbok skrevet av Kenneth A. Baklund, Sigurd Bordvik og Øyvind Røyneberg, *Utvisning, tvangsmidler og straff*, 1.utg. (2019) Gyldendal forlag.

² A.B. og andre mot Frankrike (11593/12), R.M. og andre mot Frankrike (33201/11), A.M. og andre mot Frankrike (2457/12), R.K. og andre mot Frankrike (68264/14) og R.C. og R.C. mot Frankrike (76491/14).

PU viser her til praksis fra Nederland, der de siden 2014 har hatt et eget interneringssenter for familier med barn, kalt GGV. Barnefamilier kan her interneres i inntil to uker i forkant av retur etter nederlandsk utlendingslov³, på vilkår som er i tråd med EUs Returdirektiv. Interneringssenteret benyttes også for å sikre uttransporter etter Dublin-regelverket. Gjennomsnittlig botid på internatet var 8 dager i 2017.

Det overordnede formålet med internering i Nederland er å sikre gjennomføring av retur for familier der det er vurdert risiko for unndragelse, eller der familien på annen måte ikke samarbeider med myndighetene, tilsvarende vilkårene i norsk lovgivning. Da PU besøkte senteret i 2017, opplyste de ansatte ved senteret imidlertid at en annen effekt ved interneringen var at familiene fikk tid til å re-orientere seg mot avreise, avklare praktiske ting og forberede seg på en langt bedre måte enn før senteret ble opprettet, da prosessen med pågrep og uttransport gikk mer hastig for seg. De vurderte det som positivt for både barn og foreldre å oppholde seg på GGV, ved at det medførte en økt forutsigbarhet gjennom informasjon og samtaler med barn og voksne, samt at returprosessen som helhet ble mindre stressende for familiene.

Nederlandsk politi som gjennomfører uttransportene, Royal Marechaussee, fortalte PUs delegasjon at de merket en positiv effekt etter at interneringssenteret ble opprettet. De påpekte at familiene som hadde oppholdt seg på interneringssenteret var mer samarbeidsvillige og forberedt på utreisen, og at bruken av maktmidler ved uttransport hadde gått ned, sammenlignet med tidligere.

Den ordning nederlandske myndigheter har etablert, fremstår mer i tråd med barnefaglige råd, både med hensyn til å ivareta barnets beste og å sikre gjennomføringen av returer på en trygg og verdig måte.

Med hilsen

Kristel Lee Høgslett
Politiinspektør

Amalie Eide Øfstaas
Politiadvokat

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.

³ § A5/3.1 of the Aliens Circular, families with children can also be detained under Article 6(1)-(2) of the Aliens Act if deportation is carried out within two weeks.



Politidirektoratet
Postboks 2090 Vika
0125 Oslo

Oslo politidistrikt

Deres referanse:

Vår referanse:

Dato:

19/52955 - 21

20.03.2020

Høringsvar for Oslo politidistrikt - Utredning av alternativer til frihetsberøvelse av mindreårige og forslag til mulige regelendringer

I. Innledning

Oslo politidistrikt (OPD) viser til Politidirektoratets (POD) oversendelse av 6. januar 2020, og Justis- og beredskapsdepartementet sin foreleggelse av 18. desember 2019, "Høringsbrev - Utredning av alternativer til frihetsberøvelse av mindreårige og forslag til mulige regelendringer med tilhørende vedlegg". POD ber i den forbindelse om innspill fra Oslo politidistrikt. Frist for innspill til POD er satt til 20. mars 2020. Frist til Justis- og beredskapsdepartementet er 3. april 2020.

Høringen besvares av Felles enhet for utledning og forvaltning ved påtaleseksjonen.

Høringen er en oppfølging av tre anmodningsvedtak truffet av Stortinget 15. mars 2018 i forbindelse med behandlingen av Innst. 181 L (2017-2018), jf. Prop. 126 L (2016-2017) Endringer i utlendingsloven (tvangsmidler mv.). De tre anmodningsvedtakene gjelder alle utredninger av alternativer til frihetsberøvelse av mindreårige i forbindelse med tvangsretur. Departementet har utarbeidet et felles høringsnotat om forskjellige alternativer og forslag til mulige lov- og forskriftsendringer, for å sikre at både vurderingene og forslagene til mulige endringer ses i sammenheng.

II. Merknader

Oslo politidistrikt støtter forslaget og bemerker at endringen er foreslått på bakgrunn av erfaringer. Politiets utlendingsenhet (PU) har gjort seg i arbeidet med uttransport av familier med mindreårige. For OPD er særlig høringen av vedtak 539 relevant, men vedtakene behandles fornuftig nok samlet da regelverket på området bør henge sammen.

III. Økonomiske og administrative konsekvenser

Oslo politidistrikt

Forslaget vil kunne innebære en økning i antall saker for utlendingsforvaltningen som kan følges opp ved tvang, da færre saker vil falle utenfor ved at tvangsmiddelbruken ikke blir uforholdsmessig. Det må tas høyde for hva en slik forutsigbarhet vil innebære for resultatoppnåelse og ressursbruken. Dette gjelder særlig uttransporter til land som innebærer en tidkrevende prosess for iverksetting, og fremdriften avhenger av at man har kontroll på utlendinger i saker som er under arbeid for gjennomføring av uttransport. Disse vil kunne prioriteres i større grad.

Med hilsen

Jan Eirik Thomassen
politiinspektør
enhetsleder

Hanne H. Fauske
politiinspektør
seksjonsleder påtale

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.

Saksbehandlere:
Politiadvokat Hans Petter Skurdal
Politiadvokat Patricia Skaldebø-Rød



Politidirektoratet
Postboks 2090 Vika
0125 Oslo

Vest politidistrikt

Deres referanse:

Vår referanse:

Dato:

19/52955 - 24

20.03.2020

Høringssvar - Utredning av alternativer til frihetsberøvelse av mindreårige og forslag til mulige regelendringer.

Det vises til Politidirektoratets brev av 6. januar 2020 vedrørende høring i forbindelse med forslag til regelendringer i utlendingsloven. Generelt bemerkes det at Vest politidistrikt de seneste 6 årene i liten grad har vært involvert i frihetsberøvelse av mindreårige med hjemmel i utlendingsloven, hverken i forbindelse med uttransport eller i andre sammenhenger.

Hovedansvaret for utlendinger som har søkt asyl ligger som kjent hos Politiets utlendingsenhet (PU), og i den grad politidistriktet er involvert i disse sakene gjelder det normalt bistand til pågripelse og transport til Trandum for eventuell internering.

Etter at Dublin forordningen ble endret og enslige mindreårige asylsøkere ikke lenger skal returneres til "første- land", er problemstillingen knyttet til internering og frihetsberøvelse av barn enda mindre aktuell for politidistriktet. Det skal ellers bemerkes at de foreslåtte endringene i stor grad bygger på tillit, at den mindreårige forholder seg til de tiltak og pålegg som besluttet. Vår erfaring er at utfordringene ikke ligger hos den gruppen som forholder seg til de tiltak og pålegg som gis, men til den gruppen som forsvinner når vedtak om uttransport nærmer seg effektivering. Det er likevel slik at "barnets beste" har og skal ha sterk gjennomslagskraft når tiltak vurderes ovenfor denne gruppen. Det er derfor avgjørende at de regler som gjøres gjeldende i disse tilfellene er klare og presise.

Det bør ellers presiseres at tvangsreturer av barnefamilier gjennomføres etter en lang og grundig prosess, hvor avslag på opphold er endelig og hvor familien har motsatt seg assistert

Vest politidistrikt

og frivillig retur. Kortvarige prosesser og rask effektivering av tvangsretur er derfor etter politidistriktets oppfatning likeså viktig som skånsom pågripelse og eventuell internering. Her må det likevel vises til det arbeidet som PU har gjort i forhold til viktigheten av at det settes av tid til mental og praktisk forberedelse til hjemreisen. Inntil pågripelse vil utlendingene være mer opptatt av å kunne bli i riket enn å forberede seg på en hjemreise.

Punkt 6.2.2:

Den foreslåtte endringen i § 105 gir åpning for meldeplikt basert på GPS- registrering av telefonen. Dette fremstår som mer et nytt virkemiddel enn en presisering, og gir mulighet for GPS sporing i de tilfellene telefonen er påslått. Det bør være klart at dette kan kombineres med pålegg om bestemt oppholdssted.

Punkt 6.2.3:

Ingen merknader

Punkt 6.2.4:

"Andre passende tiltak" vil gi åpning for en rekke nye muligheter for fengslingsurrogater. Vest politidistrikt har erfaring med at beslag i reisedokumenter for enkelte utlendinger kan være et godt alternativ til internering. Også beslag i annet gods kan være aktuelt, men vi har p.t. liten erfaring med dette. En presisering av dette i § 105 som foreslått, men Vest politidistrikt foreslår at den presiseres ytterligere etter modell fra straffeprosesslovens § 181. For eksempel med et følgende tillegg eller lignende:

En utledning kan pålegges meldeplikt, bestemt oppholdssted, eller det kan besluttet andre passende tiltak, herunder deponering av reisedokumenter og/eller formuesgoder eller lignende, når

Nytt siste ledd: *Deponering som nevnt i første ledd behandles tilsvarende som straffeprosesslovens regler om beslag.*

Punkt 6.2.5:

Ingen merknader

Punkt 6.3.2:

Vest politidistrikt er enig i at regelen i § 106 c tredje ledd første punktum er uheldig utformet og at den bør endres. I høringsnotatet foreslås det at § 106 c tredje ledd skal lyde slik:

«En mindreårig som blir pågrepet, skal normalt ikke holdes lenger på utlendingsinternatet enn til dagen etter innplassering der. Dette er likevel ikke til hinder for at de kan holdes lenger dersom det ut fra en konkret vurdering av hensynet til barnets beste er ønskelig å bruke lenger tid på prosessen i forkant av uttransportering. Dersom politiet vil beholde en mindreårig lenger enn til dagen etter pågripelsen, 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.» (Endringer kursivert)

Vest politidistrikt mener at selv om forslaget bidrar til å avklare enkelte problemstillinger, skaper forslaget samtidig andre uklarheter.

Formålet med forslaget til *første punktum* er formentlig å signalisere at tvangsretur av mindreårige utlendinger normalt skal være iverksatt innen neste dag. I forslaget til nytt *annet punktum* åpnes det imidlertid for at en mindreårig utlending kan holdes lenger enn til dagen etter hvis dette er ønskelig ut fra hensynet til barnets beste. Det er imidlertid ikke opplagt hva som er til barnets beste i slike situasjoner, og det hersker faglig uenighet om dette spørsmålet. FNs barnekomité har uttalelser om at utlendingsrettslig frihetsberøvelse av barn er så skadelig at det *alltid* utgjør et brudd på barnekonvensjonen (Day of General Discussion 28. september 2012, avsnitt 78 og 79). De siterte ekspertuttalelsene i høringsnotatet trekker derimot i en litt annen retning, gitt premisset om at barnet må pågripes for tvangsretur. Vest politidistrikt stiller også spørsmål ved om det er behov for å fastsette nok en «barnets beste»-vurdering i utlendingsloven generelt, og i § 106 c spesielt. Vi viser til at det følger av § 106 c annet ledd at hensynet til barnets beste skal alltid vurderes som et grunnleggende hensyn i saker om pågripelse. Dette må gjelde på ethvert trinn av saken. Politiet må antas å ha plikt til å løslate den mindreårige dersom vilkårene for pågripelse ikke lenger er oppfylt, jf. Grunnloven § 94 annet punktum – blant annet dersom hensynet til barnets beste medfører at videre frihetsberøvelse blir uforholdsmessig. For Vest politidistrikt er det også uklart hvordan de foreslåtte reglene i første og annet punktum forholder seg til andre vilkår i § 106 c. Den foreslåtte regelen i annet punktum vil, slik den er formulert, normalt bare gjelde for mindreårige utlendinger som er internert. Dette er fordi frihetsberøvelse lenger enn til dagen etter, forutsetter at en domstol har avsagt kjennelse for internering, jf. forslaget til tredje

punktum. (Siste punktum åpner riktig nok for at det unntaksvis gjelder en lengre fremstillingsfrist i forbindelse med pågrepelse i helger og helligdager.) Det kan også stilles spørsmål om forslaget til nytt første og annet punktum er selvstendige vilkår som retten må ta stilling til ved internering, samt om de omstendighetene som tilsier at det er ønskelig å bruke lenger tid, også kan utgjøre en «særlig grunn» som nødvendiggjør internering utover tre dager, jf. § 106 c sjette ledd. Vest politidistrikt nevner også at den foreslåtte lovteksten sier at den mindreårige ikke kan holdes «lenger på utlendingsinternatet». Dette reiser noen spørsmål knyttet til beregning av frist i saker hvor den mindreårige har vært frihetsberøvet andre steder. Vi viser til at det er eksempler fra praksis på at mindreårige utlendinger har vært midlertidig plassert i politiarrest eller i fengsler med ungdomsenhet, i påvente av overføring til Politiets utlendingsinternat, jf. Prop. 126 L (2016–2017) s. 92. Ved pågripelser av mindreårige som ikke er forhåndsplanlagte på andre steder enn det sentrale østlandsområdet, vil det være vanskelig å unngå at den pågrepne må tilbringe noe tid i arrest eller annet lokale mens det praktiske rundt overføringen blir ordnet (avhør, bestille flybilletter, sørge for mannskap m.m.). Dette gjelder f.eks. dersom at en etterlyst mindreårig blir påtruffet og pågrepet i straffesak. Dette kompliseres ytterligere dersom pågripelsen i en straffesak ikke berører utlendingssaken, fordi det antakelig da vil løpe en felles fremstillingsfrist i både straffesakssporet og utlendingssporet, jf. § 106 a siste ledd. På bakgrunn av det ovennevnte mener Vest politidistrikt at forslaget ikke bør vedtas slik det er formulert i høringsnotatet. Vi tillater oss å foreslå følgende lovtekst til overveielse:

«En mindreårig utlending som blir pågrepet, skal som regel ikke holdes lenger enn til dagen etter pågrepelse. Dersom politiet vil beholde den mindreårige lenger, 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.»

Etter vårt syn vil en bestemmelse med dette innhold bedre egnet til å oppfylle den antatte målsettingen om at tvangsretur av mindreårige utlendinger helst bør skje senest dagen etter pågrepelse, samtidig som regelen ikke er absolutt. Formuleringen «som regel» vil åpne for at særskilte omstendigheter kan tilsi frihetsberøvelse ut over dagen etter pågrepelse, hvilket i alminnelighet også vil være tilfellet dersom politiet begjærer internering av en mindreårig. En slik bestemmelse vil også føre til bedre sammenheng mellom fremstillingsfristen og med de tilsynelatende ulike inngrepstersklene i § 106 c første ledd for pågrepelse og internering, som i juridisk teori er antatt å skulle operasjonalisere menneskerettslige krav til forholdsmessighet, jf. Baklund, Bordvik og Røyneberg, *Utvisning, tvangsmidler og straff*, 2019, side 392. For øvrig

nevner vi at det kan stilles spørsmål om hvorvidt det nødvendigvis vil være til barnets beste å alltid bli fremstilt for en domstol i en interneringssak, særlig ved lav alder eller om barnet er særlig sårbart. Vi legger derfor til grunn at så lenge barnets rett til å bli hørt blir tilstrekkelig ivaretatt, må det være adgang til at barnets foreldre kan samtykke til at barna ikke skal møte for retten – på samme måte som en utlending må kunne samtykke til såkalt kontorforretning i ordinære interneringsmøter.

Med hilsen

Trond Sekkingstad
Politiinspektør

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.



Deres referanse:
19/52955-2

Vår referanse:
19/52955-15

Sted, Dato
Ski, 19.03.2020

HØRING – ALTERNATIVER TIL FRIHETSBERØVELSE AV MINDREÅRIGE OG FORSLAG TIL MULIGE REGELENDRINGER

Det vises til direktoratets brev av 6. januar 2019 med foreleggelse av Justis- og beredskapsdepartementets forslag til alternativer til frihetsberøvelse av mindreårige med mer.

Av kapasitetshensyn er høringssvaret begrenset til de foreslåtte tiltakene direktoratet har særlig etterspurt innspill til.

6.2.2 Vurdering av reglene om meldeplikt og bestemt oppholdssted

Forslag til endring av utl. § 105

Øst politidistrikt stiller seg positiv særlig til følgene av slik foreslått elektronisk melding, da dette vil kunne være arbeidsbesparende for politiet. Som nevnt i høringsbrevet er ordlyden i dag ikke et hinder for slik gjennomføring av meldeplikt eller bestemt oppholdssted. En ser likevel at en lovendring vil kunne medføre økt kunnskap om, og derigjennom økt bruk av, slik elektronisk melding.

6.2.3 Melding om når en utlending kommer til eller forlater bosted

Forslag til endring av utl. § 105

Å pålegge en utlending meldeplikt ved ankomst eller avgang fra bosted, uten at det er på plass tilstrekkelige elektroniske systemer for mottak av slike meldinger, vil i dagens situasjon medføre uforholdsmessig arbeidsbelastning. En stiller seg like fullt positiv til muligheten for å ilegge utlendinger alternative former for kontroll fremfor pågripelse og internering, og en imøteser teknologiske løsninger.

§ 108 annet ledd bokstav a - straff for manglende overholdelse av pålegg

Manglende overholdelse av ethvert pålegg fra politiet bør være belagt med en straffesanksjon. En er enig i foreslått strafferamme, under henvisning til strafferamme for tilsvarende overtredelser av utlendingsloven.

6.2.4 Hjemmel for å beslutte andre passende tiltak

Forslag til endring av utl. § 105

Forutsetningen for tvangsmiddelbruk vil i hovedsak være at utlendingen har et vedtak som innebærer en plikt til å forlate landet, som vil avgrense mulige "andre passende tiltak", idet

utlendingen ikke har lovlig opphold i Norge. Distriktet mener tanken om å stå fritt til å beslutte andre passende tiltak fremfor internering er god, men for at bestemmelsen skal anvendes i praksis mener en likevel noen konkrete eksempler bør skisseres i utlendingsforskriften. Vi er enig i at rettmessigheten av beslutningen må kunne tas til retten, med rett til fri sakførsel.

6.2.5 Pålegg om å oppholde seg på bosted innenfor gitte klokkeslett

Forslag til ny utl. § 106 e

Øst politidistrikt er enig i departementets redegjørelser for vilkårene, og de forholdsmessighetsvurderinger som må gjøres ved fastsettelse av pålegget om å oppholde seg på bosted innenfor gitte klokkeslett. Departementet har i høringsbrevet gitt føringer på hvilket innhold i pålegget som vil være forholdsmessig og hvilket innhold som vil være uforholdsmessig etter utl. § 99. I lys av dette, foreslås at disse føringene fremkommer et passende sted, eksempelvis i forskrift, slik at beslutningstaker enkelt kan gjøre seg kjent med føringene.

Endring i utl. § 108 annet ledd bokstav a – straff for manglende overholdelse av pålegg
Se overfor under pkt. 6.2.3

6.3.2 Tidsrammen når barn innplasseres på Haraldvangen

Forslag til endring i utl. § 106 c

En utvidelse av fristen på 24 timer til "dagen etter innplassering der" hva gjelder frihetsberøvelse av barn stiller en seg i utgangpunktet positiv til, all den tid det er i tråd med hensynet til barnets beste i uttransporteringssituasjonen. Der det er vurdert til å foreligge så stor unndragelsesfare at pågrepelse av mindreårige er et nødvendig tiltak for å muliggjøre uttransport, har en forståelse for at en frist på 24 timer blir for lite sett alle arbeidsoppgavene under ett. Like fullt bemerkes at den praktiske gjennomføringen av en uttransport ikke bør være et viktig moment i vurderingen, og at tidspunkt på døgnet for pågrepelse må vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle. Ordlyden i forslaget "etter innplassering der" fremstår noe vag, men en anser dette ikke som et praktisk problem, idet rettslig prøving innenfor første dag etter pågripelsen forutsettes i tredje punktum.

Med hilsen

Mona Elin Hertenberg
påtaleleder

Saksbehandler:
Thor Larsen
politiadvokat

Dokumentet er godkjent elektronisk.

Politidirektoratet
Postboks 2090 Vika
0125 Oslo

Sør-Øst politidistrikt

Deres referanse:

Vår referanse:

Dato:

19/52955 – 16

19.03.2020

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

1. Innledning

Det vises til Politidirektoratet (POD) høringsbrev av 6. januar 2020 hvor det bes om innspill til høringsnotat om utredning om alternativer til frihetsberøvelse av mindreårige og forslag til mulige endringer i utlendingsloven.

POD ønsker særlig innspill til forslag som beskrives i høringsnotatet om forslag til endring i utlendingsloven. Frist for tilbakemelding til POD er 20.mars 2020.

Sør-Øst politidistrikts innspill er i all hovedsak knyttet til departementets forslag i punkt 6.2.2 til 6.2.5. Bakgrunnen for at vårt høringsinnspill er avgrenset mot punkt 6.3.2 "*Tidsrammen når barn innplasseres på Haraldvangen*" er at Sør-Øst politidistrikt svært sjelden foretar internering av barn, da pågrepelse og frihetsberøvelse av mindreårige i praksis aktualiseres i tilknytning til asylsaker.

Vår generelle tilbakemelding er at det fra politiets side fremstår som hensiktsmessig å gi større muligheter for å vurdere meldeplikt o.l. i enkelte saker, samt at det gis en generell adgang til å beslutte "andre passende tiltak" som kan gjøre internering unødvendig. Det fremstår som en mer fleksibel ordning enn den vi har i dag.

Nedenfor følger Sør-Øst politidistrikts vurderinger og innspill til høringsnotatet.

2. Vurdering av reglene om meldeplikt og bestemt oppholdssted (punkt 6.2.2)

Det er foreslått en presisering i utlendingsloven § 105 om at adgangen til å gi forskrifter også gir adgang til å fastsette ordninger som innebærer elektronisk melding, knyttet opp mot f.eks. stemmegjenkjenning eller biometrikontroll. Sør-Øst politidistrikt har ingen innvendinger mot dette.

Sør-Øst politidistrikt

3. Vurdering av reglene om melding når utlendingen ankommer eller forlater bostedet (punkt 6.2.3)

Det er videre foreslått at det under gitte forutsetninger kan være aktuelt å vurdere en ordning med melding om når utlendingen forlater og ankommer bosted. Sør-Øst politidistrikt mener at departementet foretar en grundig vurdering av den foreslåtte meldepliktsbestemmelsen opp i mot rammeverket i tilfeller hvor ordningen kan anses som mest betenkelig, altså i tilfeller hvor det i dag ikke blir benyttet internering. Vi støtter dette forslaget.

Vi kan heller ikke se betenkeligheter ved at manglende overholdelse av ny meldepliktsbestemmelse skal medføre straffansvar, og støtter departementets syn på at overtredelsen bør være straffbar.

4. Vurdering av hjemmel for å beslutte "andre passende tiltak" (punkt 6.2.4)

Til forslaget om at det foretas en endring i utlendingsloven § 105 etter mønster av straffeprosessloven § 181, så mener vi at det fremstår som litt uklart hva *slags "andre passende tiltak"* som vil kunne være aktuelle i utlendingssaker, utover f.eks. innlevering av pass. Av hensyn til likebehandling, mener vi at det er viktig at det gis noen retningslinjer vedrørende dette.

Vi støtter at manglende overholdelse vil kunne medføre straffeansvar.

5. Vurdering av pålegg om å oppholde seg på bostedet innenfor gitte klokkeslett (Punkt 6.2.5)

Vi støtter videre forslaget om å pålegge utlendingen å oppholde seg på bostedet innenfor gitte tidsintervaller, samt departementets vurdering av at overtredelse av pålegg vil kunne medføre straffeansvar.

Med hilsen

Torill Sorte
Politiinspektør/Leder av Felles
enhet for utlending og forvaltning

Saksbehandler
Line Lobben Pettersen

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.