

Til Justis- og beredskapsdepartementet

Oslo, 13. februar 2017

Høringsvar – endringer i utlendingslovens regler om tvangsmidler

Redd Barna viser til «Høring om forslag til endringer i utlendingslovens regler om tvangsmidler» datert 19. desember 2016. Vi takker for muligheten til å kommentere forslagene.

Redd Barna arbeider for at barn skal få oppfylt sine menneskerettigheter slik de er nedfelt i FNs barnekonvensjon. I vårt arbeid er det særlig viktig å styrke rettighetene til utsatte grupper barn. Redd Barna har i mange år jobbet for en rettssikker asylprosess og for at barn som søker asyl i Norge skal ha de samme rettighetene som alle andre barn her i landet. Gjennom våre frivillige aktiviteter for barn i mottak har Redd Barna god innsikt i og kunnskap om denne gruppen barns situasjon og levekår i Norge.

Redd Barna og NOAS har gjennom en studie kartlagt barns opplevelse av (forsøk på) tvangsretur, inkludert frihetsberøvelse på utlendingsinternatet Trandum, i perioden 2014-2015. Resultatene av denne kartleggingen vil bli publisert i en egen rapport vår 2017, men vi vil trekke fram noen av de foreløpige funnene i vårt høringssvar.

Overordnede kommentarer

Redd Barnas støtter ikke departementets forslag om å videreføre at barn fengsles i forbindelse med utlendingskontroll. Redd Barna mener at fengsling av barn både i saker om unndragelsesfare og på grunn av uklar ID strider med Norges forpliktelser etter FNs barnekonvensjon. FNs barnekomite har påpekt at fengsling av barn i forbindelse med utlendingskontroll aldri er til barnets beste.¹ Sivilombudsmannens forebyggingsenhet og Norsk Psykologforening mener Trandum er uegnet for barn.² FNs spesialrapportør mot tortur har slått fast at selv svært kortvarig frihetsberøvelse kan påvirke barns kognitive og emosjonelle utvikling.³

¹ The Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), "Children and families should never be in immigration detention – UN experts", 18.12.2016, tilgjengelig fra:

<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21026&LangID=E>

² RAPPORT FRA PSYKOLOGFORENINGENS MENNESKERETTIGHETSUTVALG ETTER BESØK VED TRANDUM, POLITIETS UTLENDINGSINTERNAT. KARL ELДАР EVANG, REIDAR HJERMANN OG JORUNN GRAN.

2015; Sivilombudsmannens rapport 201 <https://www.sivilombudsmannen.no/pressemeldinger/sivilombudsmannen-er-kritisk-til-behandlingen-av-internerte-ved-trandum-article4134-3004.html>

³ Ibid., avsnitt 80.

Redd Barna mener det er nødvendig at retur av barn skjer på en mer human måte enn i dag. Vi ber om at fengsling av barn i forbindelse med utlendingskontroll avvikles og at det gjøres en helhetlig gjennomgang av dagens retur- praksis for å sikre en mer skånsom og barnesensitiv prosess for barn i sin helhet.

Det er et steg i riktig retning at departementets forslag innebærer prosessregler direkte i utlendingsloven. Vi mener det også er steg i riktig retning at departementet ønsker å opprette en egen mer tilrettelagt familieenhet utenfor Trandum. Dessverre, sett forslaget i sin helhet, vil det så vidt vi kan skjønne føre til lite reelle endringer i praksis, verken når det gjelder begrensning på adgangen til å internere barn eller maksimal interneringstid. Urovekkende, ser det tvert imot ut som om regjeringen ønsker å åpne opp for at de nye reglene om tvangsmessig tilbakehold av barn gis et større virkeområde enn det som er tilfellet i dag.

Departementets utredningsarbeid

Svak vurdering av lovforslaget opp mot forpliktelser i barnekonvensjonen

Departementets vurdering av forslagene opp mot forpliktelser i barnekonvensjonen er svak eller ikke vurdert i det hele tatt.

Gjennomgående mangelfull barnets beste-vurdering i lovforslaget

Barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som berører barn, jf. barnekonvensjonen artikkel 3 (1) og Grunnloven § 104. Hensynet til barnets beste gjelder også lovgivende organer og skal derfor være med i departementets saksbehandling. Når departementet foreslår lovendringer som angår barn, plikter de å kartlegge barnets eller barns behov og man skal konkludere med hvilken løsning som er til barnets beste. Der hvor også andre hensyn gjør seg gjeldende, må det komme tydelig frem hvordan barnets interesser er blitt veid opp mot eventuelle andre hensyn. I vurderingen av barnets beste er, ifølge FNs barnekomité, blant annet disse momentene relevante: barnets syn på saken, barnets behov for omsorg, beskyttelse og sikkerhet, hvor sårbar situasjonen er og barnets rett til helse.⁴ Det må altså framkomme hvilke positive og negative konsekvenser en eventuell lovendring vil få for barna det gjelder. I saker der avgjørelsen har en klar virkning for barn, må andre hensyn være sterke for å gå foran hensynet til barnets beste og det må begrunnes godt hvorfor de går foran. Redd Barna savner slike grundige vurderinger og redegjørelser fra departementets side.

Oppsummering av Redd Barnas innspill

Redd Barna støtter *ikke* departementets videreføring av fengsling av barn i forbindelse med utlendingskontroll. Redd Barna mener at fengsling av alle barn, både barn med familie og enslige mindreårige asylsøkere, i saker om unndragelsesfare og på grunn av uklar ID strider med Norges forpliktelser etter FNs barnekonvensjon. Vi mener praksis med frihetsberøvelse må avvikles, og returprosessen må gjennomgås i sin helhet for å sikre en mer skånsom og barnesensitiv returprosess.

Dersom departementet ikke tar vår anbefaling til følge, anbefaler vi:

- Trandum er uegnet for barn. Redd Barna ber derfor departementet om å vurdere en midlertidig stans av internering av barn på Trandum, inntil en egen enhet for barnefamilier er på plass.

⁴ Generell Kommentar nr. 14 (2013) om barnets rett til at hans eller hennes beste skal være et grunnleggende hensyn, avsnitt 51.

- Det bør være et absolutt forbud mot å fengsle enslige mindreårige i forbindelse med utlendingskontroll, i situasjoner hvor barna ikke har begått eller er mistenkt for å ha begått kriminelle handlinger.
- Redd Barna støtter ikke forslaget om nytt vilkår for tvangsmessig tilbakeholdelse på grunn av uklart ID.
- Det må lovfestes en maksimumsgrense for pågrepelse og fengsling av barnefamilier på 48 timer i påvente av uttransport.
- Redd Barna anbefaler at utformingen på den nye familieenheten for barnefamilier må ut på egen høring, eller en annen egnet prosess, for å sikre at relevante aktører kommer med innspill og forslag.
- Det må stilles tydeligere vilkår for pågrepelse i lovtekst. Redd Barna anbefaler også at departementet vurderer å opprette et uavhengig returpanel (jf. Family Return Panel i England), som kan bistå utlendingsmyndighetene og bidra til det gjøres gode vurderinger av barnets situasjon og sårbarhet, og at returplaner fullt ut tar hensyn til barnets beste.
- Barnevernets rolle må tydeliggjøres for å sikre at barnevernets rolle blir betydningsfull i praksis og blir i stand til å gjøre individuelle vurderinger i hver enkelt sak. Vi mener at barnevernet skal møte og ha samtale med alle barn på utlendingsinternatet for å foreta vurderinger til barnets beste.
- Vi er enig med departementet (s 92) i at det viktigste «alternativet» til frihetsberøvelse og tvangsretur er assistert retur. Vi anbefaler at departementet vurderer å innføre en egen returprosess for barnefamilier hvor familiene veiledes av en egen kontakt basert på prinsipper fra returprosessen for barnefamilier i Storbritannia og «case management» modellen til «International detention coalition». Bedre veiledning kan bidra til at flere familier velger assistert (frivillig) retur til hjemlandet, og dermed forebygger behovet for tvangsreturer, pågrepelse og fengsling i den forbindelse.

I det følgende vil vi utdype våre kommentarer til de foreslåtte regelendringene.

4.2 Valg av terminologi

Departementet foreslår å erstatte begrepet «fengsling» i utlendingsloven med «tvangsmessig tilbakehold». Dette er begrunnet både i at begrepet «fengsling» kan virke stigmatiserende, og i at bruken av «fengsling» skal kunne ha ført til at dommere og andre i praksis ikke har skilt klart nok mellom strafferett og utlendingsrett.

Redd Barna mener at «tvangsmessig tilbakehold» ikke er et godt forslag. Vi mener det ville vært mer naturlig å bruke et begrep som harmoniserer med begreper brukt internasjonalt som «internering» er brukt blant annet i FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) art. 9 og begrepet «frihetsberøvelse» i Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) art.5.

Redd Barna mener videre at begrepet «tvangsmessig tilbakehold» virker bagatelliserende. Vi mener at begrepet kan bidra til normalisering av frihetsberøvelse i forbindelse med utlendingskontroll. Vi mener også begrepet kan gi et misvisende inntrykk av hva de faktiske forholdene er og hvordan det oppleves for de det gjelder. Vi vil her vise til at det kommer tydelig fram blant barn vi har snakket med at barna opplever Trandum som et fengsel. De bruker ordet «fengsel» konsekvent når de snakker om Trandum. De reagerer på at det er mange tunge låste dører, at dører blir stengt etter dem, at det er høye gjerder og at det er kameraer over alt. Et av barna sa:

Jeg sier bare at det er en skummel og forferdelig plass, en plass som jeg aldri har opplevd å se før. Så tenkte jeg på hvordan de har det, de andre som er der. Den følelsen du har inni deg, så vanskelig du har det, du kan ikke forklare det med ord. Det er et fengsel.

5.3 Internasjonale forpliktelser og uttalelser fra internasjonale organer vedrørende saker som gjelder barn

I FNs barnekonvensjon artikkel 37 bokstav b heter det: «No child shall be deprived of his and her liberty unlawfully and arbitrarily. The arrest, detention or imprisonment of a child shall be in conformity with the law and shall be used only as a measure of last resort and for the shortest period of time».

Departementet viser (side 45) til barnekonvensjonen artikkel 37 bokstav b, og påstår at barnekonvensjonen gir adgang til at fengsling kan skje i forbindelse med utlendingskontroll. Departementet skriver «Ut over at frihetsberøvelse ikke må være ulovlig eller vilkårlig, kreves det således at den må ha hjemmel i lov, bli brukt bare som en siste utvei og for et kortest mulig tidsrom.» Redd Barna mener dette blir en forenklet og misvisende fremstilling av barnekonvensjonens bestemmelser i forbindelse med frihetsberøvelse og utlendingskontroll, og savner at departementet drøfter dette nærmere. Redd Barna viser til forarbeidene til barnekonvensjonens artikkel 37(b).⁵ Forarbeidene viser klart at bestemmelsen var ment å gjelde personer under 18 år, som har blitt anklaget for å begå en kriminell forbrytelse. Ved formuleringen av relevante vilkår i bestemmelsen var det straff og rehabilitering som var diskutert, ikke utlendingskontroll.

Vi vil videre påpeke at alle relevante ekspertorganer i FN, inkludert *barnekomitéen*, er enige om at internering av barn og barnefamilier i forbindelse med utlendingskontroll aldri er til barnets beste og derfor bør forbys:⁶

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

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

⁵ Sharon Detrick (Ed.), *The United Nations Convention on the Rights of the Child: A Guide to the “Travaux Préparatoires”*, Martinus Nijhoff Publishers, 1992, sider 468-478.

⁶In 2005, the Committee on the Rights of the Child, in General Comment No. 6, clarified the obligations of States regarding article 37: The CRC Committee has affirmed that “unaccompanied or separated children should not, as a general rule, be detained”, and “detention cannot be justified solely on the basis of the child being unaccompanied or separated, or on their migratory or residence status, or lack thereof”. [2]

The UN Committee on the Rights of the Child (CRC), in their Report of the 2012 Day of General Discussion[3] on ‘the Rights of All Children in the Context of International Migration’ affirmed the prohibition on child immigration detention: “The detention of a child because of their or their parent’s migration status constitutes a child rights violation and always contravenes the principle of the best interests of the child. In this light, States should expeditiously and completely cease the detention of children on the basis of their immigration status.” (para 78). “To the greatest extent possible, and always using the least restrictive means necessary, States should adopt alternatives to detention that fulfil the best interests of the child, along with their rights to liberty and family life through legislation, policy and practices that allow children to remain with family members and/or guardians if they are present in the transit and/or destination countries and be accommodated as a family in non-custodial, community-based contexts while their immigration status is being resolved.” (para 79)

Immigration detention is a clear child rights violation and States must prohibit it by law and cease the practice quickly and completely. States must adopt alternatives to detention for children and their families that are non-custodial and community-based. These alternatives are better suited for the next steps of a child's life, whether they stay in the host country, are re-settled in a third country, or are returned to their country of origin if that is in their best interests. The prohibition of child migration-related detention and the duty to implement alternatives should be guaranteed by law and effectively fulfilled in practice.”⁷

Redd Barnas forståelse er dermed at FNs barnekonvensjon ikke gir adgang til tvangsmessig tilbakehold av barn i forbindelse med utlendingskontroll, i situasjoner hvor barna ikke har begått eller er mistenkt for å ha begått kriminelle handlinger.

Departementet (side 47) skriver at «UNHCR ikke mener at barnekonvensjonen faktisk forbyr tvangsmessig tilbakehold av barn.» Redd Barna er uenig i at dette stemmer. Vi viser til UNHCRs notat av januar 2017:

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

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

In this context, UNHCR’s position is that children should not be detained for immigration related purposes, irrespective of their legal/migratory status or that of their parents, and detention is never in their best interests. Appropriate care arrangements and community-based programmes need to be in place to ensure adequate reception of children and their families.”⁸

5.6.2 Vilkår for pågrepelse og tvangsmessig tilbakehold av barn på grunn av unndragelsesfare

Vilkår for pågrepelse

Departementet foreslår (s. 103) følgende i ny § 106 tredje ledd: *Barn under 18 år kan bare pågripes hvis det er særlig påkrevd, og kan bare tvangsmessig tilbakeholdes i medhold av første ledd bokstav a i ekstraordinære situasjoner hvor tiltaket er helt nødvendig for å sikre identitetskontroll, eller i medhold av første ledd bokstav b dersom dette er helt avgjørende for*

⁷ 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>

⁸ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *UNHCR’s position regarding the detention of refugee and migrant children in the migration context*, January 2017, tilgjengelig fra: <http://www.refworld.org/docid/5885c2434.html>

å gjennomføre utsendelsen. For øvrig kan barn under 18 år bare tvangsmessig tilbakeholdes dersom dette er tvingende nødvendig. Hensynet til barnets beste skal alltid vurderes som et grunnleggende hensyn i saker om tvangsmessig tilbakehold, herunder ved vurderingen av om det i stedet kan iverksette alternativer tiltak, jf. § 105.

Redd Barna mener vilkår for pågrepelse er uklar. Departementet foreslår at det skal være «særlig påkrevd» for at barn skal kunne pågripes, jf. forslag til ny § 106 tredje ledd første punktum «Barn under 18 år kan bare pågripes hvis det er særlig påkrevd, [...]». Redd Barna savner en nærmere drøftelse av hva vilkåret «særlig påkrevd» innebærer i praksis. Vi savner også en tydeliggjøring av forholdet mellom vilkåret for pågrepelse og den generelle forholdsmessighetsvurderingen som skal gjøres etter utlendingsloven § 99.

Den største gruppen barn som er innom Trandum hvert år er pågrepet, kun et lite antall fremstilles for fengsling. Det kommer tydelig fram blant barn vi har snakket med at pågripelsen og et kort opphold på Trandum i seg selv er en alvorlig påkjennelse for barna. Vi viser også igjen til at FN's spesialrapportør mot tortur har slått fast at selv svært kortvarig frihetsberøvelse kan påvirke barns kognitive og emosjonelle utvikling.⁹ Det er derfor svært viktig å sikre at gode og grundige vurderinger gjøres før pågrepelse.

Det er uklart hvilke konkrete vurderinger som blir gjort før politiet går til pågrepelse i disse sakene, ut over at det praktisk ligger til rette for å få gjennomført en retur. Redd Barna mener det er nødvendig å beskrive nærmere hva som skal til for at det foreslåtte vilkåret i utlendingsloven § 106 om at det er «særlig påkrevd» å pågripe et barn skal være oppfylt, og at det blir understreket i lovteksten at hensynet til barnets beste alltid skal vurderes som et grunnleggende hensyn i sak om pågrepelse.

Etter vårt syn er ny §106 tredje ledd uheldig formulert. Det kan forstås som at det er først i saker om «tvangsmessig tilbakehold» at barnets beste skal vurderes, og ikke før pågrepelse. Redd Barna foreslår derfor følgende tekst til ny bestemmelse i utlendingsloven §106 tredje ledd: [...] *Hensynet til barnets beste skal alltid vurderes som et grunnleggende hensyn før saker om pågrepelse og i saker om tvangsmessig tilbakehold, herunder ved vurderingen av om det i stedet kan iverksettes alternative tiltak.*

Redd Barna anbefaler videre at departementet vurderer å opprette et uavhengig returpanel som vil gjennomgå utlendingsmyndighetens returplaner før barn blir pågrepet og fengslet. Vi ber departementet se hen til Storbritannia hvor de har et «independent return panel»¹⁰ bestående av uavhengige personer med medisinsk eller barnefaglig kompetanse som gjennomgår utlendingsforvaltningens individuelle returplaner for barnefamilier som skal tvangsreturneres. Panelet skal gi råd til utlendingsmyndighetene om hvordan de best kan ivareta barnas velferd i løpet av en tvangsretur. I tillegg til å gi råd i de enkelte sakene, jobber panelet kontinuerlig med en rekke partnere og gir veiledning og råd for å forbedre returprosessen til det beste for barna.

Vilkår for tvangsmessig tilbakehold på grunn av unndragelsesfare

I henhold til straffeprosessloven §184 andre ledd, andre punktum skal barn ikke fengsles med mindre det er «tvingende nødvendig», jf. Punkt 4.4.12. Departementet skriver (side 60) at de mener det ikke fremstår spesielt treffende å benytte ordlyden (tvingende nødvendig) når det gjelder saker etter utlendingsloven. Departementet foreslår en formulering om at barn bare tvangsmessig kan tilbakeholdes i medhold av §106 første ledd bokstav b (unndragelsesfare) dersom dette «er helt avgjørende for å gjennomføre utsendelsen».

⁹ Ibid., avsnitt 80.

¹⁰ https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/583790/Independent_Family_Returns_Panel_report_2014-16.pdf

Redd Barna støtter departementet i resonnetet om at fengsling etter utlendingsloven bygger på andre vurderinger enn fengsling etter straffeprosessloven, og at det er viktig at retten gjør helt konkrete vurderinger av fengsling i utlendingssaker. Formuleringen «helt nødvendig» fremstår derimot som svakere enn «tvingende nødvendig». Redd Barna etterlyser at departementet gir en nærmere forklaring på hvorfor departementet har valgt en annen ordlyd i forslag til nytt vilkår i utlendingsloven, og en utredelse av forslaget praktiske betydning sett opp mot barnets beste.

5.6.3 Vilkår for tvangsmessig tilbakehold av barn på grunn av uklar ID mv.

Departementet foreslår at barn og barnefamilier kan pågripes og fengsles «for å kunne gjennomføre innledende registrering og undersøkelser mv.» Vilkåret for å fengsle barn i en slik situasjon skal være at det foreligger en «ekstraordinær situasjon» og at «fengsling er helt nødvendig for å sikre ID-kontroll».

Redd Barna forstår dette som en utvidelse av dagens praksis, og som kan føre til at flere barn fengsles. Dette er en utvikling stikk i strid med Norges forpliktelser etter New York-erklæringen for flyktninger og migranter, hvor det etableres at statene skal jobbe mot å avvike all internering av barn i forbindelse med utlendingskontroll.¹¹ Redd Barna mener videre at departementet sitt forslag ikke er utredet godt nok. Vi ber departementet utrede nærmere hva som menes med «ekstraordinære situasjoner».

Vi viser til Barneombudets høringsinnspill, hvor de vurderer at denne typen pågripelse og fengsling mye raskere vil være uforholdsmessig i lys av blant annet EMK art. 3 og barnekonvensjonen art. 37 og 3.

Redd Barna støtter ikke forslaget om nytt vilkår for tvangsmessig tilbakeholdelse på grunn av uklar ID.

5.6.4 Innhold i kjennelser om tvangsmessig tilbakehold og spørsmål om separate kjennelser

Redd Barna er enig i at barnet skal behandles som part i saken, og at det må foretas en egen vurdering knyttet til barnet. Departementet foreslår at det i §106 tredje ledd annet punktum lovfestes at barnets beste skal vektlegges som et grunnleggende hensyn, herunder vurderingen av om det kan anvendes mindre inngripende tiltak. Redd Barna mener det er svært viktig at plikten til å vurdere hensynet til barnets beste og å vurdere alternativer tydeliggjøres i forslag til ny § 106 b i utlendingsloven, og at det fastsettes i §106 første ledd sjuende punktum at det skal fremgå av kjennelsen om tvangsmessig tilbakehold hva som var innholdet i disse vurderingene. Se for øvrig våre kommentarer over hvor vi argumenterer for at dette også bør gjelde tilsvarende i sak om pågripelse.

5.6.5 Fremstilling og annen høring av barn

Artikkel 12 i FNs barnekonvensjon og § 104 i Grunnloven slår fast at alle barn har rett til å bli hørt i forhold som vedrører dem, og deres synspunkter skal vektlegges i tråd med barnets alder og modenhet.

Redd Barna støtter forslaget fra departementet om å innta et helt ledd om plikten til å høre barn og legge vekt på barnets synspunkter i utl.§ 106 a. Vi vil imidlertid anbefale at det *ikke* settes en nedre aldersgrense på 7 år med

¹¹ UN General Assembly, *New York Declaration for Refugees and Migrants: resolution/adopted by the General Assembly*, 3.10.2016, A/RES/71/1.

en skjønnsmessig vurdering knyttet til hvorvidt «barnet er i stand til å danne seg egne synspunkter» for barn under denne alderen. Verken barnekonvensjonen eller Grunnloven setter noen aldersgrense for barnets rett til å uttrykke sine synspunkter, og FNs barnekomité fraråder at partene innfører aldersgrenser, enten det er i lovverket eller praksis, ettersom dette i realiteten vil begrense barnets rett til å bli hørt i alle forhold som vedrører han eller henne.

Redd Barna vil i denne sammenheng også vise til NOU 2016:16 Ny barnevernslov. I forslaget til ny barnevernslov er barnets rett til å bli hørt styrket, blant annet gjennom en ny innledende bestemmelse, hvor aldersgrensen på syv år, jf. gjeldende § 6-3, ikke videreføres. Utvalget understreker at forslaget om å ikke videreføre syvårsgrensen er ment å tydeliggjøre barns rett til å uttale seg ved at det alltid må foretas en konkret vurdering av det enkelte barnets forutsetninger, også om barnet er under syv år.

Redd Barna vil også vise til barnekomiteens Generelle kommentar nr. 12, hvor følgende blir fremhevet om hvordan formuleringen «i stand til å danne seg egne synspunkter» skal forstås: *«Denne formuleringen skal ikke ses på som en begrensning, men heller som en forpliktelse for partene til å vurdere barnets evne til å danne seg en selvstendig oppfatning, i den grad det er mulig. Dette betyr at partene ikke bare kan anta at et barn ikke er i stand til å gi uttrykk for egne oppfatninger. Tvert imot skal partene gå ut fra at barnet har evne til å danne seg egne synspunkter, og erkjenne at hun eller han har rett til å gi uttrykk for disse synspunktene. Det skal ikke være opp til barnet å først bevise at de har denne evnen.»*

Vi ønsker også å kommentere på følgende ordlyd fra side 63 i departementets høringsnotat: *«For øvrig må det også sees hen til Grunnloven § 104 annet ledd og barnekonvensjonen artikkel 3 om at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn. Som verger må foreldrene kunne bestemme at det beste for barnet er å slippe å bli hørt personlig og/eller å møte i retten.»* Redd Barna mener at denne formuleringen kan forstås i retning av at foreldre kan avgjøre dette på vegne av barnet uten at barnet selv har fått mulighet til å påvirke avgjørelsen. Vi håper dette ikke er intendert fra departementets side, men ber om at dette klargjøres. Barnekomiteen har gitt tydelig uttrykk for at det ikke er noe motsetningsforhold mellom artikkel 3 og artikkel 12, bare et komplementært forhold mellom de to generelle prinsippene: Den ene slår fast at barnets beste skal være målet, og den andre presenterer framgangsmåten for å nå dette målet, som består i å høre på barnet eller barna. Når barnet har rett til å bli hørt i alle forhold som vedrører det, innebærer det at barnet også har rett til å uttrykke og få vektlagt sine synspunkter på hvordan han eller hun skal høres.

5.6.7 Barneverntjenestens rolle

Departementet mener at reglene i straffeprosessloven § 183 om barneverntjenestens rolle, bør innarbeides i utlendingsloven med visse endringer.

Det foreslås at politiet skal varsle barneverntjenesten om en sannsynlig begjæring om tvangsmessig tilbakehold «så snart som mulig». Departementet skriver (side 65) at de har vurdert om politiet bør varsle barnevernet om enhver innsettelse av barn på Trandum, men er kommet fram til at dette ikke vil være heldig. Departementet antar at en slik praksis bare ville vanskeliggjøre barneverntjenestens arbeid med å identifisere de tilfeller hvor de bør ha en rolle.

Videre foreslår departementet (side 65) å lovfeste at barneverntjenesten bør gi en skriftlig uttalelse i alle saker hvor politiet begjærer tvangsmessig tilbakehold av mindreårige. Departementet skriver «at hvor individuelt rettet uttalelsene kan være, vil avhenge av hvilke muligheter det har vært for kontakt mellom familien og barnevernet.

Når noen for første gang blir tvangsmessig tilbakeholdt, kan forholdet være at barnevernet ikke har rukket å møte familien, eller at dette har skjedd så kort tid før de må avgi sin uttalelse at det ikke er mulig med nærmere individuell vurdering. Dersom familien blir tvangsmessig tilbakeholdt, vil imidlertid barnevernet få bedre tid til å gjøre seg kjent med barnet og familien, og kan avgi en grundigere uttalelse med begrunnede vurderinger ved eventuell begjæring om fornyet tvangsmessig tilbakehold etter 3 døgn».

Når det gjelder plikten til å delta i møte om tvangsmessig tilbakehold, foreslår departementet en mer pragmatisk regel enn i straffeprosessloven §183. Etter departementets mening er det tilstrekkelig og hensiktsmessig at barneverntjenesten deltar i møtet «dersom retten eller barneverntjenesten finner det nødvendig».

Redd Barna mener det er positivt at barnevernets rolle skal innarbeides i utlendingsloven. Slik vi forstår departementets forslag derimot, vil barnevernets rolle være svært begrenset. Barnevernet vil i praksis kun møte svært få av barna som er innsatt på utlendingsinternatet, de vil ikke ha grunnlag til å gi relevante, individuelle uttalelser, og vil kun helt unntaksvis stille i fengslingsmøter. Redd Barna mener det er nødvendig å gjøre vesentlige endringer i forslaget for å sikre at det blir tydeligere hva barnevernets rolle skal være og for å sikre at barnevernets rolle blir betydningsfull i praksis.

Redd Barna mener at barnevernet bør ha en rolle allerede fra starten av i alle sakene der barn blir innsatt på utlendingsinternatet. Vi viser til barneverntjenestens plikt: å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid, jf. barnevernloven § 1-1. Der disse barna kommer til å leve under forhold som dokumentert kan skade deres helse og utvikling, mener vi at rett tid i disse sakene betyr at barnevernet bør ha en rolle fra det øyeblikket barn ankommer utlendingsinternatet. Redd Barna mener at ethvert barn som blir innsatt på utlendingsinternatet bør møte barnevernet fysisk og få mulighet til en samtale ved innsettelse. En slik samtale vil kunne bidra til å avdekke eventuell sårbarhet, gi barnet nødvendig informasjon og mulighet til å ytre seg om sin egen situasjon og vil også danne grunnlag for individuelle uttalelser fra barnevernet. Videre anbefaler Redd Barna at det lovfestes at barnevernet alltid skal delta i møter om tvangsmessig tilbakehold. Vi viser til at generelle uttalelser fra barnevernet ikke er tilstrekkelig for å sikre en individuell barnets beste-vurdering som er påkrevd jf. Grunnloven, Barnekonvensjonen art. 3 og General Comment nr. 14 om barnets beste.

For å sikre et forsvarlig barneverntilbud til alle barn som settes inn på utlendingsinternatet, må barnevernet styrkes med nødvendig kompetanse og ressurser. Vi viser til at barnevernet i Ullensaker har uttalt at de ikke har kapasitet til følge opp.¹² Det kan være flere måter å løse det på, ved å ha ansatte fast tilknyttet utlendingsinternatet, ruste opp barnevernet lokalt, eller finne en ordning der Bufetat tar ansvar for barnevernfaglig oppfølging av barn på utlendingsinternatet.

5.6.8 Særskilt om tidsbegrensning ved tvangsmessig tilbakehold av barn

Departementet foreslår å fastsette følgende:

- «1. Første gangs kjennelse om tvangsmessig tilbakehold skal bare kunne gjelde for tre døgn.*
- 2. Dersom det er behov for tvangsmessig tilbakehold ut over tre døgn, kan en ny periode fastsettes til maksimalt tre døgn. [...].*

¹² NOAS (2015): «Frihet Først» (s. 119)

3. Det fastsettes at det i utgangspunktet ikke skal kunne avsies flere kjennelser om tvangsmessig tilbakehold overfor et barn som har vært frihetsberøvet i 3+3 døgn (pluss eventuelt ett døgn i forbindelse med den innledende pågripelsen), med mindre behovet for tvangsmessig tilbakehold skyldes at familien selv aktivt har motarbeidet utsendelsen etter innsettingen på utlendingsinternat eller en annen «særlig grunn» tilsier det. [...]. Dersom det finnes grunnlag for å forlenge tvangsmessig tilbakehold også etter at familien har vært tilbakeholdt 3+3 døgn, skal dette maksimalt kunne besluttes for 1 uke av gangen.»¹³

Redd Barna har merket seg at Innvandrings- og integreringsministeren har uttalt at endringene foreslått betyr at barn skal fengsles i maks en uke.¹⁴ Dette stemmer ikke slik vi forstår forslaget. Departementets forslag innebærer så vidt vi kan skjønne en reell maksgrense.

Vi mener særlig at delen om at barn kan fengsles utover en uke dersom «en annen særlig grunn tilsier det» er problematisk. Vi mener det er svært uklart hva som potensielt kan falle inn under «en annen særlig grunn». Departementet gir flere eksempler på hva dette «vil kunne være», men unnlater å gi noen definisjon eller klar begrensning.

Redd Barna har tidligere foreslått en maksgrense på 48 timer. Vi mener 48 timer bør være tilstrekkelig. Vi viser til at departementet skriver at pågripelse av barnefamilier bør kun være tillatt når en tvangsretur er planlagt og bestilt. Ifølge statistikk fra Politiets Utledningsenhet, er de aller fleste barnefamiliene som blir satt på Trandum, uttransportert i løpet av 48 timer. Redd Barna mener utlendingsloven under ingen omstendighet bør gi adgang til å forlenge internering når «en annen særlig grunn tilsier det», og vi anbefaler sterkt at denne delen slettes.

Vi merker oss at departementet skriver at «Departementet legger for øvrig opp til at det skal etableres en egen enhet utenfor Trandum for tvangsmessig tilbakehold av barnefamilier. Når en slik enhet er på plass, vil det være enda tydeligere at det med norske ordninger kan være adgang til å tvangsmessig tilbakeholde barnefamilier også ut over 7 dager.» Redd Barna mener det er steg i riktig retning at departementet vil etablere en egen enhet for barnefamilier. Dette kan likevel ikke brukes for å rettferdiggjøre at barn skal interneres over lengre tid. En rekke studier viser at selv om de fysiske forholdene bedres, reduseres ikke skadevirkningene på barns helse og utvikling. Selv svært kortvarig frihetsberøvelse kan påvirke barns kognitive og emosjonelle utvikling.¹⁵ Redd Barna vil presisere at vi mener maksgrensen på 48 timer bør gjelde uansett hvor og under hvilke forhold barna utsettes for frihetsberøvelse.

5.6.9 Særskilt om enslige mindreårige

Departementet foreslår at adgangen til å fengsle enslige mindreårige skal være lik som adgangen til å fengsle barn sammen med familien sin. Enslige mindreårige asylsøkere er en særlig sårbar gruppe. Man må anta at skadepotensialet ved fengsling av enslige mindreårige er enda større enn for barn som fengsles sammen med familien (gitt at familien er en støtte for barnet i situasjonen). Flere av dem står trolig også overfor en enda større usikkerhet knyttet til hva som skjer etter at en retur er gjennomført.

¹³ Justis- og beredskapsdepartementet, *Høring om forslag til endringer i utlendingslovens regler om tvangsmidler*, 19.12.2016, tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/69edaf64daf6435cb8584e9cead5be7d/horingsnotat.pdf> side 68.

¹⁴ Se for eksempel: <http://www.dagen.no/Nyheter/ASYLPOLITIKK/Listhaug-%E2%80%93-Asylbarn-skal-interneres-i-maks-%C3%A9n-uke-424984>

¹⁵ 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.

Redd Barna mener det bør være et absolutt forbud mot å fengsle enslige mindreårige i forbindelse med utlendingskontroll, i situasjoner hvor barna ikke har begått eller er mistenkt for å ha begått kriminelle handlinger.

Særskilt om egen familieenhet utenfor Trandum

Departementet skriver de vil opprette en egen familieenhet utenfor Trandum. Redd Barna mener det er et steg i riktig retning. Redd Barna savner imidlertid en nærmere beskrivelse av forholdene ved en slik familieenhet, noe som gjør det vanskelig å ta stilling til forslaget. Redd Barna mener primært det i utgangspunktet bør være en innkvarteringsløsning som ikke innebærer frihetsberøvelse. Sekundært mener vi det må være et mål å redusere fengselspreget mest mulig, enheten må bære et sivilt preg, uten høye murer og piggtrådgjerder, minst mulig innlåsing/låste dører, og ansatte med barnefaglig kompetanse.

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

Særskilt om bruk av makt overfor barn

Vi er kjent med noen tilfeller hvor det har blitt bruk makt overfor barn eller overfor foreldre i påsyn av barn under tvangsretur, som har virket både nedverdiggende og skremmende for barna. En jente vi har snakket med beskrev for eksempel hvordan hun ble båret om bord i flyet, hun ble holdt under armer og bein, og at politiet holdt over munnen hennes slik at hun ikke skulle skrike.

Jeg vet ikke hvordan jeg skal si det [om hvordan det var å bli brukt makt mot]! Det var veldig rart! Jeg føler meg veldig sånn... Å herregud hvordan kan de gjøre noe sånt? Storesøsknene mine hadde ikke tenkt til å gå eller de har ikke ropt. De har ikke gjort noe, de bare gikk! Allikevel så holdt politiet dem i armen!¹⁶

Vi er også kjent med at mindreårige har blitt plassert på sikkerhetscelle på Trandum. Vi viser til Barneombudet og NOAS sine høringsuttalelser for mer detaljer om dette.

Redd Barna anbefaler tydeligere regulering av bruk av makt overfor barn eller i påsyn av barn. Vi viser til Noas sin rapport *Frihet Først*¹⁷ hvor det kommer fram at andre land har langt mer detaljerte regler for bruk av makt overfor barn som skal tvangsreturneres. I Storbritannia begrenses maktbruk overfor barn og ungdom i forbindelse med gjennomføring av en tvangsretur, til situasjoner hvor fysisk intervensjon er nødvendig for å hindre skade mot barn eller andre personer.¹⁸

11. Andre alternativer til tvangsmessig tilbakehold

Vi er enig med departementet (s 92) i at det viktigste «alternativet» til tvangsmessig tilbakehold og tvangsretur er assistert retur.

Departementet beskriver på side 90 arbeidet som gjøres med returarbeid i mottak. Redd Barna mener det er svært positivt at realitetsorientering av asylsøkere, herunder konsekvensene av avslag og mulighetene for assistert retur som et alternativ til tvangsretur, hører til regjeringens satsingsområder.

¹⁶ NOAS og Redd Barnas prosjekt om barns opplevelser av tvangsretur. Vil bli publisert vår 2017.

¹⁷ NOAS (2015): En rapport om alternativer til internering. Frihet først.

¹⁸ Home Office, *Enforcement instructions and guidance. Chapter 45 Families and children Section (a) General guidance*, først utgitt desember 2013 og sist oppdatert 11.03.2014, pkt. 13.1 «Use of force on children and young people».

Redd Barna vil også særlig trekke fram at vi synes det er positivt at det skal legges til rette for at barn og unge får tilbud om retursamtaler, individuelt eller sammen med sin familie, og at det skal legges til rette for at barn ivaretas med hensyn til hjemlandsfokus.

Det er Redd Barnas erfaring derimot at det er svakheter og utfordringer ved dagens praksis.¹⁹ Vi mener at det bør innføres et mer formalisert og strukturert system. Vi anbefaler at departementet vurderer å innføre en egen returprosess for barnefamilier hvor familiene veiledes av en egen kontakt basert på prinsipper fra returprosessen for barnefamilier i Storbritannia og «case management» modellen til «International detention coalition». Bedre veiledning kan bidra til at flere familier velger assistert (frivillig) retur til hjemlandet, og dermed forebygge behovet for tvangsreturer og internering i den forbindelse.

Konkluderende merknader

Redd Barna støtter ikke departementets forslag om å videreføre at barn fengsles i forbindelse med utlendingskontroll.

Redd Barna mener det er nødvendig at retur av barn skjer på en mer human måte enn i dag. Vi ber om at fengsling av barn i forbindelse med utlendingskontroll avvikles og at det gjøres en helhetlig gjennomgang av dagens retur-praksis for å sikre en mer skånsom og barnesensitiv prosess for barn i sin helhet.

Det er et steg i riktig retning at departementets forslag innebærer prosessregler direkte i utlendingsloven. Vi mener det også er et steg i riktig retning at departementet ønsker å opprette en egen familieenhet utenfor Trandum. Dessverre, sett forslaget i sin helhet, vil det så vidt vi kan skjønne i praksis føre til lite reelle endringer, verken når det gjelder begrensning på adgangen til å internere barn eller maksimal interneringstid. Oppsiktsvekkende, ser det tvert imot ut som om regjeringen ønsker å åpne opp for at de nye reglene om tvangsmessig tilbakehold av barn gis et større virkeområde enn det som er tilfellet i dag.

Redd Barna takker for muligheten til å kommentere forslagene. Vi stiller oss til disposisjon for å diskutere forslagene og våre anbefalinger nærmere med departementet dersom dette er ønskelig.

Vennlig hilsen
Redd Barna

Janne Olise Raanes
Leder Norgesprogrammet

Camilla Engeset
Rådgiver barn på flukt

Brevet er godkjent elektronisk og har derfor ingen signatur.

¹⁹ NOAS (2015): Frihet Først