

Høringsnotat

Innvandringsavdelingen

Måned 2019

Snr. 19/5494

Høringsfrist: 3. april 2020

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

Innholdsfortegnelse

1	Bakgrunn	4
2	Hovedpunkter	5
2.1	Innledning	5
2.2	Hvordan unngå tvangsretur?	5
2.3	Hvordan tilrettelegge for mest mulig skånsom pågrepelse mv. ved gjennomføring av tvangsretur?	6
2.4	Vurdering av alternative tiltak til internering	7
2.5	Hvordan kan internering skje mest mulig skånsomt?	8
2.6	Enslige mindreårige	8
3	Returterminologi	9
4	Tilbud og orientering om ordningen med assistert retur	9
4.1	Innledning	9
4.2	Innholdet i ordningen	10
4.3	Vurdering av om dagens returordning bør endres for mer effektivt å unngå tvangsretur?	11
5	Pågrepelse og tvangsretur	13
5.1	Behovet for pågrepelse og tvangsretur	13
5.2	Særlig om kansellerte uttransporteringer	14
5.3	Det rettslige grunnlaget for pågrepelse og tvangsretur	15
5.4	Den praktiske gjennomføringen av pågrepelse og tvangsretur	15
5.5	Godt informasjonsarbeid for å unngå behov for pågrepelse og tvangsretur ...	18
5.5.1	Informasjonsarbeid før vedtak i asylsaken	18
5.5.2	Informasjonsarbeid etter vedtak i asylsaken	19
5.5.3	Særlig om informasjon til asylsøkere som ikke bor på mottak	20
5.6	Vurdering av prosessen med pågrepelse og tvangsretur av mindreårige	21
5.6.1	Generelt	21
5.6.2	Vurdering av om en «britisk modell» kan være aktuell for Norge	23
6	Alternativer til internering i forbindelse med tvangsretur	25
6.1	Dagens regler om internering	25
6.2	Vurdering av alternativer til internering	25
6.2.1	Meldeplikt og bestemt oppholdssted	25

6.2.2	Vurdering av reglene om meldeplikt og bestemt oppholdssted	26
6.2.3	Melding om når utlendingen ankommer eller forlater bosted	27
6.2.4	Hjemmel for å beslutte «andre passende tiltak»	30
6.2.5	Pålegg om å oppholde seg på bosted innenfor gitte klokkeslett	32
6.2.6	Åpne retursentre for dem som har fått avslag	34
6.2.7	Sikkerhetsstillelse	35
6.3	Tiltak for å gjøre internering mest mulig skånsom	36
6.3.1	Haraldvangen familiesenter	36
6.3.2	Tidsrammen når barn innplasseres på Haraldvangen	37
7	Særskilt om elektronisk kontroll	39
7.1	Bakgrunn	39
7.2	Politiets utredning	43
7.2.1	Innledning	43
7.2.2	Beskrivelse av mulige alternativer	43
7.2.3	Politiets vurdering	44
7.3	Rapporten til arbeidsgruppen under Europarådet	45
7.4	Vurdering	46
7.4.1	Innledning	46
7.4.2	Hensynet til den mindreårige	46
7.4.3	Risiko for unndragelse	47
7.4.4	Manglende tiltak for å reagere mot brudd på vilkårene	48
8	Særskilt om enslige mindreårige	49
9	Økonomiske og administrative konsekvenser	52
10	Forslag til endringer i utlendingsloven	54

1 Bakgrunn

Justis- og beredskapsdepartementet sender med dette på høring en utredning om alternativer til frihetsberøvelse av mindreårige og forslag til mulige endringer i utlendingsloven og utlendingsforskriften m.m.

Høringsnotatet 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). Vedtakene lyder:

Vedtak nr. 539

Stortinget ber regjeringen utrede og legge fram forslag til flere alternativer til å fengse 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 de tre 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.

Ved utarbeidelsen av høringsnotatet har departementet blant annet sett hen til rapporten *Analysis of the legal and practical aspects of effective alternatives to detention in the context of migration*, avgitt 26. januar 2018. Rapporten er utarbeidet av et ekspertorgan underlagt ministerkomiteen i Europarådet.¹ Rapporten drøfter mulige alternativer til frihetsberøvelse i utlendingssaker. Noen av alternativene som omtales i rapporten er allerede selvfolgelige elementer i norsk praksis.² Rapporten er heller ikke særskilt innrettet mot barn, og dette har

¹ Rapporten er utarbeidet av Drafting Group on Migration and Human Rights (CDDH-MIG) på oppdrag av Steering Committee for Human Rights (CDDH). Se også Handbook on alternatives to immigration detention 2019.

² Dette gjelder alternativer som å foreta registrering av asylsøkere og innlevering av pass og reisedokumenter (s. 65), å innvilge midlertidige oppholdstillatelser til asylsøkere (s. 65–66), og at man i stedet for internering under søknadsprosessen, tilbyr asylsøkere annen innkvartering, slik som ankomstsentre, asylmottak og særskilte ordninger for mindreårige (s. 67–69).

betydning for relevansen av en del av drøftingene. Rapporten omtales i det følgende som «rapporten fra arbeidsgruppen under Europarådet».

Som ledd i oppfølgingen av anmodningsvedtakene, har departementet gitt særskilte utredningsoppdrag til underliggende etater. Utlendingsdirektoratet (UDI) ble i samarbeid med Politidirektoratet (POD) og Utlendingsnemnda (UNE), bedt om å utrede mulighetene for en særskilt prosedyre for retur av barnefamilier. POD ble bedt om å utrede bruk av elektronisk kontroll som et alternativ til frihetsberøvelse av barnefamilier og enslige mindreårige som skal tvangsreturneres. Denne utredningen ble gjennomført av Politiets utlendingsenhet (PU). Begge utredningene er vedlegg til dette høringsnotatet.

2 Hovedpunkter

2.1 Innledning

Departementet oppfatter at en sentral betraktning som ligger til grunn for anmodningsvedtakene er at det skal gjennomføres en skånsom uttransportering av mindreårige, og at denne så langt som mulig skal gjennomføres uten bruk av frihetsberøvelse. I det utredningsarbeidet departementet har gjennomført for å følge opp anmodningsvedtakene, har blant annet følgende hovedspørsmål stått sentrale:

1. Hvordan unngå pågrepelse for tvangsretur?
2. Hvordan kan tvangsretur gjøres mest mulig skånsomt?
3. Hvordan kan internering unngås?
4. Hvordan kan bruk av internering gjennomføres mest mulig skånsomt?

I dette kapitlet gis en kort oversikt over hovedpunktene es i høringsnotatet. Deretter redegjøres det for grunnleggende returterminologi før de fire hovedspørsmålene behandles i henholdsvis kapitlene 4 til 7. I kapittel 8 redegjøres det særskilt for problemstillinger knyttet til enslige mindreårige asylsøkere.

2.2 Hvordan unngå tvangsretur?

I praksis er det i første rekke i tilknytning til asylsaker at spørsmålet om pågrepelse og frihetsberøvelse av mindreårige aktualiseres. Fra myndighetenes side er det allerede lagt stor vekt på å etablere ordninger for at utreise og retur skal skje uten bruk av tvang. De norske tilbudene når det kommer til assistert retur er således blant de beste i Europa. Det legges også stor vekt på å informere og stimulere til samarbeid om utreisen, og innsatsen tilpasses særskilt når det gjelder barnefamilier. Myndighetenes arbeid med informasjonsarbeid er gjennomgått i avsnitt 5 nedenfor.

Departementet mener at dagens ordninger og innsats bør videreføres uten større endringer, og det er i eget høringsnotat av 29. august 2019 fremmet forslag til forskriftsregulering av tilskuddsordningen i forbindelse med assistert retur som i dag er regulert i rundskriv. I høringsnotatet er det blant annet bli lagt opp til visse forenklinger i ordningen. Høringsfristen var 25.10.2019 og høringsinnspillene er nå til vurdering i departementet.

2.3 Hvordan tilrettelegge for mest mulig skånsom pågripelse mv. ved gjennomføring av tvangsretur?

I de tilfellene hvor barnefamilier ikke selv medvirker til utreisen, er pågripelse for tvangsretur nødvendig. I denne sammenheng kan flere forhold være viktige for å gjennomføre tvangsretur mest mulig skånsomt.

PU har gjennomført et prosjekt for barnefaglig kompetanseheving i politiets arbeid med asylsaker. Dette har blant annet ført til en egen barnefaglig veileder for politiets arbeid med tvangsreturer. I arbeidet med veilederen har PU benyttet eksterne fagpersoner, og departementet mener at det nå er lagt et solid grunnlag for å ivareta hensynet til barn i returprosessen.

De eksterne fagpersonene har blant annet pekt på at det er viktig å sikre informasjon til barna om at familien har fått avslag på søknaden om opphold i Norge og skal reise ut, samt informasjon til barna om hva som er politiets rolle i forbindelse med at familien eventuelt hentes for uttransportering.

PU driver for tiden et prøveprosjekt hvor de samler flere barnefamilier og informerer om politiets rolle og hva som eventuelt vil skje ved en tvangsretur. Det avholdes også egne samtaler med barna i familiene. Målet er å gjøre et eventuelt senere møte med politiet mindre skremmende. Prosjektet skal foregå ut over i 2020.

En felles vurdering fra PU og de eksterne fagpersonene, er at de strenge tidsfristene som ble innført gjennom lovendringene i 2018, kan føre til en mer hastverkspreget prosess enn det som tjener barnets beste. Dette gjelder særlig føringen som ble gitt i den nye lovbestemmelsen i utlendingsloven § 106 c om at barn som hovedregel ikke skal holdes lenger enn 24 timer. I noen tilfeller ville barna og familien være bedre tjent med om de kunne være noe lenger tid på Haraldvangen. Dette kan gjøre dem både bedre mentalt og praktisk forberedt til hjemreisen. Departementet fremmer derfor forslag om at 24-timersregelen erstattes med en bestemmelse med følgende ordlyd:

«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.»

Det vil fortsatt være nødvendig å få kjennelse fra tingretten for internering dersom en mindreårig skal holdes lenger enn til dagen etter pågripelse, og det vil fortsatt være et grunnvilkår etter loven at frihetsberøvelse er helt avgjørende som en siste utvei for å gjennomføre utsendelsen.

I høringsnotatet drøftes for øvrig den modellen for gjennomføring av retur av barnefamilier som praktiseres i Storbritannia. Den britiske ordningen innbefatter blant annet et uavhengig returpanel som fastsetter en returplan for den enkelte familie som ikke selv reiser ut.

2.4 Vurdering av alternative tiltak til internering

Stortinget vedtok i 2018 strenge regler for å holde på barnefamilier som pågripes for uttransportering. Det følger nå av utlendingsloven § 106 c at mindreårige som hovedregel ikke skal holdes lenger enn 24 timer, og aldri sitte internert i mer enn 9 døgn.

Antallet interneringstilfeller har gått ned siden reglene ble innført. I 2019 har 30 barn vært inne på Haraldvangen familieenhet per 1. desember. Ingen av barna har blitt holdt så lenge at det har vært behov for interneringskjennelse.

I høringsnotatet foreslås det å etablere hjemmel for enkelte nye tiltak:

- Det presiseres i utlendingsloven at hjemmelen i § 105 nåværende fjerde ledd til å gi nærmere forskrift om blant annet meldeplikt, også åpner for å fastsette at meldeplikt skal kunne gjennomføres ved elektronisk melding som blir knyttet mot f.eks. stemmegjenkjenning eller registrering av biometri.
- Det foreslås en uttrykkelig ny hjemmel for å kunne pålegge plikt til å gi melding når utlendingen forlater bostedet e.l. Bestemmelsen vil i første rekke være praktisk overfor voksne uten barn, og i mindre grad overfor barnefamilier. Det legges heller ikke opp til noen regelmessig eller omfattende praktisk anvendelse av bestemmelsen, men den foreslås for mulig anvendelse i særtilfeller.
- Det foreslås en ny hjemmel for å kunne pålegge utlendingen å oppholde seg på bostedet i et kortere tidsintervall i løpet av dagen, i første rekke om morgenen. Tiltaket skal gi politiet oversikt over når utlendingen vil være på bostedet og ev. kan hentes for uttransportering.
- Det foreslås en ny generell hjemmel for at det skal kunne besluttes «andre passende tiltak», etter mønster av straffeprosessloven § 181 i straffesaker.

Departementet drøfter også flere tiltak som det ikke anbefales å gå videre med:

- Departementet har vurdert muligheten for en instruks om utvidet bruk av meldeplikt og bestemt oppholdssted i stedet for internering, men går ikke inn for dette. Departementet har tillit til at politiet og domstolene foretar forsvarlige vurderinger i den enkelte sak av om det er nødvendig med

internering, eller om tiltak som meldeplikt og bestemt oppholdssted, vil være tilstrekkelig.

- Departementet drøfter muligheten for å etablere åpne retursentre, men anbefaler ikke dette. De familiene som etter gjeldende regler interneres på Haraldvangen er familier som det er knyttet høy unndragelsesfare til, og det ligger derfor ikke til rette for at disse kan holdes på et åpent retursenter. Departementet mener heller ikke at et større antall barnefamilier som venter på utsendelse bør plasseres sammen i en lengre periode i forkant av utreisen.
- Departementet drøfter mulighet for sikkerhetsstillelse som alternativ til internering, men anbefaler ikke dette.
- Departementet drøfter muligheten for elektronisk kontroll, men mener at dette er lite praktisk og at det uansett ikke er et anvendbart tiltak overfor barnefamilier.

2.5 Hvordan kan internering skje mest mulig skånsomt?

Departementet mener at den løsningen som er etablert med at alle barnefamilier som blir pågrepet og eventuelt internert, blir innplassert på familiesenteret på Haraldvangen, er god. Ordningen er familie- og barnevennlig, og departementet mener at det ikke er grunn til vesentlige endringer.

Departementet har imidlertid registrert de tilbakemeldingene som er gitt fra både PU og fra eksterne fagpersoner om at lovens hovedregel om uttransportering innen 24 timer etter innplassering på familiesenteret, ikke alltid ivaretar barnets beste. Det vises til anbefalinger om at enkelte barnefamilier vil ha godt av noe lenger opphold på familiesenteret for å re-orientere og forberede seg på utreisen. Departementet foreslår derfor på dette punkt endringer i utlendingsloven § 106 c.

2.6 Enslige mindreårige

Pågrep og internering av enslige mindreårige forekommer sjelden. Samtlige av de mindreårige som er pågrepet og eventuelt internert i løpet av de siste fem årene har bakgrunn som asylsøkere.

Etter ikrafttredelse av de nye tvangsmiddelbestemmelsene 15. mai 2018, er ingen enslige mindreårige internert. Departementet anser således at hensikten som lå til grunn for Stortingets anmodningsvedtak må anses nådd.

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 politiet unntaksvis tar i bruk frihetsberøvelse og tvangsretur av enslige mindreårige. Gjennomgangen er oppsummert i avsnitt 8.

Departementet anser ikke at det er noen funn i gjennomgangen som gir grunn til ytterligere tiltak.

3 Returterminologi

I utlendingsforvaltningen benyttes følgende begrepsapparat når det gjelder retur:

Ordinær retur (selvorganisert retur) er retur uten bistand fra norske myndigheter. Hjemreisen organiseres og gjennomføres av utlendingen selv.

Assistert retur er retur med praktisk og økonomisk støtte fra norske myndigheter for utlendinger uten lovlig opphold i Norge eller som har en søknad om beskyttelse under behandling. Ved assistert retur kan utlendingen få tilskudd i form av hjelp til å anskaffe reisedokumenter, finansiert reise, samt ulike former for økonomisk støtte til reintegrering i hjemlandet. Assistert retur er finansiert og organisert av UDI gjennom tjenesteleverandør.

Dersom det er forhold som forhindrer hjemreise for en utlending som ønsker å reise med assistert retur –for eksempel mangel på reisedokumenter, psykisk helsetilstand, flysikkerhet eller at leverandøren av returassistanse ikke har et tilbud i det aktuelle hjemlandet – kan utlendingen tilbys *ledsaget retur* av politiet. En ledsaget retur av barnefamilier eller enslige mindreårige foregår ved at personen(e) blir fulgt på flyet og gjennom hele reisen, helt frem til endelig destinasjon. PUs oppdrag avsluttes etter at familien/den enslige mindreårige er akseptert og mottatt av hjemlandets myndigheter. Vanligvis vil personer som får tilbud om ledsaget retur også gis tilbud om reintegreringstilskudd.

Tvangsretur er uttransportering av utlendinger som ikke etterkommer pålegg om å forlate landet innen utreisefristen, eller som av ulike grunner ikke gis utreisefrist. Innenfor rammen av gjeldende rett kan politiet benytte pågripelse eller andre tvangsmidler når det er nødvendig for å sikre gjennomføring av en uttransport.

Myndighetsarrangert retur ble innført i 2017 og innebærer at staten tar ansvar for å legge til rette for retur av en enslig mindreårig utlending uten beskyttelsesbehov. Denne returprosessen anvender virkemidler fra både assistert retur og tvangsretur for å fremme og gjennomføre retur av enslige mindreårige.

4 Tilbud og orientering om ordningen med assistert retur

4.1 Innledning

Det store flertall av saker som aktualiserer utsendelse av mindreårige, gjelder barnefamilier som har fått avslag på en søknad om asyl. Både i disse sakene og i andre saker hvor det treffes vedtak om at barnefamilier har en plikt til å forlate Norge, fastsettes det en frist for utreise. I norsk praksis legges det stor vekt på at retur skal foregå uten bruk av tvang. Det tilbys derfor gunstige ordninger for

assistert retur gjennom et eget program som skal tilby en organisert, verdig og sikker returmulighet for asylsøkere og utlendinger uten lovlig opphold i Norge.

For mange av dem som får avslag på en søknad om beskyttelse, kan det å returnere gjennom assistert retur være et vanskelig valg. De fleste asylsøkere har investert store ressurser i å komme til Norge, og både de og deres familier og nettverk i hjemlandet har ofte hatt store forventninger til hva de skulle oppnå i Europa. En beslutning om å returnere kan være ekstra vanskelig for barnefamilier, spesielt når barna er i skolepliktig alder og har fått tilknytning til et lokalmiljø.

Det å søke om assistert retur er gjerne et resultat av en lengre modningsprosess. Det er ulikt når en person er klar for å tilegne seg informasjon om assistert retur og når den oppleves som relevant.

Det er et ønske at flest mulig utenlandske borgere som ikke har lovlig opphold skal returnere til hjemlandet så raskt og effektivt som mulig, på egen hånd eller med assistanse, slik at det ikke blir behov for bruk av tvang.

4.2 Innholdet i ordningen

Ordningen med assistert retur er nærmere regulert i G- 02/2016 med vedlegg. Departementet er i prosess med å forskriftsfeste ordningen, og samtidig forenkle regelverket slik at det blir enklere å få oversikt over målgruppen, vilkårene og beregningen av tilskuddet til returordningene. Forøvrig vil blant annet begrepsbruken endres. I dagens regelverk omtaler man den økonomiske støtten til assistert retur som «stønad». I ny forskrift er dette foreslått omtalt som «tilskudd».

Tilskudd til assistert retur består av reise- og reintegreringstilskudd.

- *Reisetilskudd* gis som tilskudd til dekning av utgifter til reisen, herunder til å kjøpe flybilletter og å fremskaffe reisedokumenter. Reisetilskuddet inkluderer praktisk assistanse til reisen og til ankomsten til hjemlandet. Alle som får innvilget søknad om assistert retur får dette tilskuddet.
- *Reintegreringstilskudd* gis som tilskudd til reintegrering i form av kontanter og/eller i form av tjenester etter ankomsten til hjemlandet. Reintegreringstilskudd i form av kontanter utbetales direkte til den returnerte, mens reintegreringstilskudd i form av tjenester går til dekning av utgifter til næringsetablering, arbeidstrening, skole eller utdanning. Det gis reintegreringstilskudd i form av kontanter gradert etter søknadstidspunkt, dvs. før eller etter fastsatt utreisefrist. Søkere fra Somalia og Afghanistan, samt søkere som er enslige mindreårige, barnefamilier og sårbare grupper får supplerende reintegreringstilskudd. Også personer som søker om tilskudd til assistert retur etter utreisefristen – altså personer som oppholder seg ulovlig i Norge – kan gis tilskudd, men da med reduserte satser.

Det er UDI som har hovedansvaret for å administrere ordningen med assistert retur, men den blir tilrettelagt av blant annet International Organization for Migration (IOM).

Avslag på søknader om tilskudd til assistert retur anses som et enkeltvedtak etter forvaltningsloven, og kan påklages.

De fleste europeiske land tilbyr assistert retur og har egne ordninger og systemer for dette. Det er imidlertid variasjoner mellom landene både i assisterte returprogrammer, støttenivå, portefølje og tidvis også samarbeidspartnere. Det er imidlertid et ønske fra EU om at medlems- og assosierte land i større grad harmoniserer støttenivåene for å forhindre sekundær migrasjon i Europa.

4.3 Vurdering av om dagens returordning bør endres for mer effektivt å unngå tvangsretur?

Departementet og underliggende etater jobber kontinuerlig med å sette inn de riktige tiltakene på rett tidspunkt i hele migrasjonsskjeden for å forberede og motivere til retur ved et eventuelt avslag.

Informasjons- og motivasjonsarbeid kombinert med ulike støtteordninger til retur og reintegrering er tiltak som er iverksatt for å få flest mulig til å returnere uten bruk av tvang. Hovedtyngden av returarbeidet skjer i mottak. Ifølge rapporten *Asylsøkeres opplevelser av informasjon fra UDI*³ viser funn at alle på mottak har fått med seg returordningen.

Utlendingsloven har i dag ingen bestemmelser som fastsetter at det kan gis tilskudd i forbindelse med retur. Assistert retur er en tilskuddsordning hvor midlene disponeres ut fra Stortingets budsjettvedtak og forutsetningene for dette.

Departementet mener at det er flere hensyn som taler for at hovedforankringen for ordningen bør ligge i loven. Utlendingsloven § 90 har regler om utreisefrist og tvangsretur, men det står ingenting om at den utreisepliktige har mulighet til å søke om tilskudd til å gjennomføre returen, herunder støtte til retur og reintegrering i hjemlandet. Derimot følger det av § 91 at en utlending som blir tvangsreturnert, har plikt til å betale transportkostnadene.

Det vil i større grad synliggjøre helheten på returfeltet om ordningen med assistert retur forankres i loven som et alternativ til tvangsretur.

Samtidig er det behov for å overlate den nærmere detaljregulering til forskrift. Returfeltet er dynamisk og krever raske endringer i et komplisert regelverk. Dialog med opprinnelsesland om retur og migrasjon, herunder inngåelse/reforhandling av returavtaler, kan innebære at det oppstår nye/endrede behov knyttet til landspesifikke returprogram med særskilte tilskuddsordninger. Videre tilsier erfaringer at ordninger med tilskudd i forbindelse med retur er utsatt for misbruk, hvilket kan tilsi at enkelte søkergrupper eller nasjonaliteter bør utelates fra ordningen midlertidig eller permanent. Dette innebærer at regelverket og ordningen endrer seg relativt ofte. Departementet foreslår med bakgrunn i dette en

³ Moods Qualitative Research, *Asylsøkeres opplevelser av informasjon fra UDI*, november 2016.

ny § 90 i utlendingsloven, som er utformet som en ren forskriftshjemmel. Et forslag til konkrete forskriftsregler har vært på høring med høringsfrist 25. oktober 2019.

Det gis i dag tilskudd til assistert retur, men unntaksvis også i forbindelse med tvangsretur (per i dag gjelder dette utlendinger som returneres med tvang til Afghanistan og Marokko). Departementet har derfor foreslått at den nye lovbestemmelsen ikke skal være begrenset til å omhandle støtte til *assistert retur*, men har i stedet formulert en adgang til å gi tilskudd «i forbindelse med retur».

Ved praktisering av tilskuddsordningen er det behov for å behandle personopplysninger. Dette er det i dag lagt til rette for gjennom utlendingsloven § 83 a som lyder:

Utlendingsmyndighetene kan behandle personopplysninger, herunder personopplysninger som nevnt i personvernforordningen artikkel 9 og 10, når dette er nødvendig for å utøve myndighet eller utføre andre oppgaver etter loven her.

Utlendingsmyndighetene kan behandle personopplysninger som nevnt i første ledd når det er nødvendig i forbindelse med tildeling av økonomiske ytelser til utlending som er innkvartert etter § 95, ved utøvelse av omsorgsansvaret for enslige, mindreårige asylsøkere eller i forbindelse med assistert retur.

Kongen kan gi forskrift om behandlingen, blant annet om formålet med behandlingen, behandlingsansvar, hvilke personopplysninger som kan behandles, hvem det kan behandles personopplysninger om, bruk av automatiserte avgjørelser, adgangen til viderebehandling, utlevering, registerføring og tilgang til registre.»

Departementet ønsker for øvrig å forenkle innholdet i tilskuddsordningen, slik at det blir enklere å få oversikt over målgruppen, vilkårene og beregningen av tilskuddet.

I dag behandles klager over avslag på tilskudd til retur av Justis- og beredskapsdepartementet. Departementet vil vurdere nærmere om det bør fastsettes en annen klageinstans, f.eks. UNE, men dette er noe som må utredes nærmere og som departementet ev. må komme tilbake til.

Det understrekes for øvrig at det er en nær sammenheng mellom hvor mange som velger ordningen for assistert retur, og praksis når det gjelder tvangsretur. På oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet undersøkte Oslo Economics i 2016 effekten av tvangsretur på assistert retur, og fant blant annet en positiv sammenheng mellom gjennomførte tvangsreturer og nye søknader om assistert retur.⁴

⁴ Oslo Economics (2016): Effekten av tvangsretur på assistert retur.

5 Pågripelse og tvangsretur

5.1 Behovet for pågripelse og tvangsretur

Til tross for stor innsats for å motivere personer med avslag til å returnere til hjemlandet og gunstige ordninger for assistert retur, viser erfaring at mange, herunder barnefamilier, likevel lar være å forlate landet.

Både i Norge og i Europa er det høy bevissthet om at en effektiv returpolitikk er en forutsetning for et fungerende asylsystem. Det er imidlertid ikke tilstrekkelig med effektiv saksbehandling og avklaring av hvem som fyller vilkårene for opphold og hvem som plikter å reise ut. Et økende antall personer som blir værende i Europa med ulovlig opphold, tærer på tilliten til asylsystemet og skaper velferdsmessige, arbeidsmarkedsmessige, ordensmessige og sikkerhetsmessige utfordringer.

Politiet må ikke bare forholde seg til enkeltpersoner og familier som lar være å forlate landet etter avslag, eller som ikke samarbeider om å avklare sin identitet. Politiet må også forholde seg til enkeltpersoner og til familier som aktivt forsøker å unngå en planlagt utsendelse, for eksempel ved å

- ta opphold på skjult adresse,
- ta opphold på ulike adresser for å vanskeliggjøre pågripelse og samlet utsendelse,
- gå i kirkeasyl,
- reise videre til et annet Schengenland før gjennomføring av tvangsretur osv.

For utlendingsforvaltningen er det svært viktig at regelverket – også når det gjelder barnefamilier – inneholder tilstrekkelige virkemidler til å oppnå rask uttransportering etter avslag. Dersom det ikke lykkes å håndheve en effektiv returprosess, oppstår det tilfeller med familier som oppholder seg her lenge etter avslag, og dermed skapes den uheldige situasjonen som er godt kjent i norsk praksis og politikk, med *lengeværende* barn. Dette fører igjen til saker med opprivende returer av familier som har etablert en sterk tilknytning før uttransportering faktisk skjer. Dette er en situasjon som det er bred politisk enighet om at det er viktig å unngå.

Samtidig må det understrekes at tvangsretur og frihetsberøvelse ofte vil oppleves svært inngripende. Det er en bred oppfatning, både nasjonalt og internasjonalt, at frihetsberøvelse av asylsøkere og migranter bør unngås så langt det er mulig, og at statene må vurdere om mindre inngripende tiltak kan benyttes i stedet.

5.2 Særlig om kansellerte uttransporteringer

Statistikk for perioden 1. januar 2017 til 31. juli 2018 viser at om lag 1 av 10 planlagte uttransporteringer ble kansellert.⁵

Årsaken til at en del uttransporteringer blir avlyst er for det første at politiet ikke finner den eller de som skal uttransporteres. Det kan typisk være at ett eller flere av familiemedlemmene ikke befinner seg på mottaket eller den adressen som er meldt til politiet. Det kan ha flere forklaringer at familien eller den enslige mindreårige ikke befinner seg på oppgitt adresse. Det kan herunder tenkes at familien bevisst sørger for at de ikke er samlet når de har skjønt at tvangsretur nærmer seg.

Andre årsaker til at planlagte uttransporteringer blir avlyst kan være at familiemedlemmer setter seg til motverge eller foretar dramatiske handlinger under pågripelsen (for eksempel ved forsøk på selvskading), at pågripelsen medfører støy og bråk på mottaket, eller at de det gjelder er utagerende under ombordstigning på fly. Det vises i denne sammenheng til at det følger av luftfartsloven § 6-1 at fartøysjefen (kapteinen) har høyeste myndighet om bord. Fartøysjefen kan blant annet nekte å ta passasjerer ombord og har rett til å sette av passasjerer når forholdene krever det, jf. luftfartsloven § 6-3. Dette innebærer at utlendinger som skal tvangsreturneres og transportledsagere kan bli nektet ombordstigning eller bli pålagt å forlate flyet, dersom utlendingen f.eks. setter seg så tydelig til motverge at fartøysjefen finner grunn til bekymring.

Generelle erfaringer viser at unndragelsesfaren kan være særlig høy for enkelte landgrupper. Og i tilfeller hvor mottakerland kun tar imot tvangsutsendte familier på bestemte ukedager, har PU erfart at dette raskt blir kjent blant borgere av mottakerlandet. Konsekvensene har i noen tilfeller vært at utlendinger som står i fare for tvangsretur, herunder barnefamilier, har holdt seg borte fra mottak på de ukedagene hvor pågripelser må skje for at uttransport skal kunne gjennomføres.

Det ligger ofte omfattende forberedelsesarbeid til grunn for de uttransporteringene som kanselleres, så dette har derfor også en praktisk side.

Det vil ellers være ulike oppfatninger om hvorvidt andelen kansellerte uttransporteringer ligger innenfor det som bør godtas. Departementet mener imidlertid at det er viktig å unngå endringer som kan føre til at andelen unndragelsestilfeller øker. Departementet vil også understreke at det er svært viktig å unngå at barnefamilier som først blir (forsøkt) pågrepet, må løslates med sikte på en ny senere pågrepelse, fordi den planlagte utreisen blir kansellert.

⁵ PU uttransporterte 357 mindreårige i familie og 21 enslige mindreårige, og måtte avbryte uttransporteren for 35 mindreårige i familier og for tre enslige mindreårige, fordi den eller de som skulle uttransporteres var forsvunnet fra mottak eller fra den oppgitte adressen.

5.3 Det rettslige grunnlaget for pågripelse og tvangsretur

Utlendingsloven åpner for at politiet kan «føre utlendingen ut» på nærmere bestemte vilkår, blant annet dersom utlendingen har oversittet en utreisefrist.⁶ Bestemmelsen innebærer at politiet om nødvendig kan føre utlendingen ut av landet med tvang. Dette gjelder for alle situasjoner hvor det er truffet vedtak om at utlendingen må forlate Norge og gjelder både for voksne uten barn, for barnefamilier, og for enslige mindreårige. Departementet oppfatter at det er bred politisk tilslutning til at dette fortsatt skal gjelde. Stortinget behandlet tematikken så sent som i 2018, se Prop. 126 L (2016–2017), jf. Innst. 181 L (2017–2018).

Ved lov 20. april 2018 nr. 9, som trådte i kraft 15. mai 2018, ble det fastsatt særlige regler for pågripelse og internering av mindreårige utlendinger, se utlendingsloven § 106 c. Vilkårene for frihetsberøvelse er strenge. Hensynet til barnets beste skal alltid vurderes som et grunnleggende hensyn i slike saker, herunder ved vurderingen av om det i stedet kan iverksettes alternative tiltak.

En mindreårig utlending kan bare *pågripes* hvis det er særlig påkrevd, og vedkommende skal normalt ikke holdes lenger enn 24 timer. (Departementet har i brev til POD av 27.04.2018 forutsatt at 24-timersfristen skal beregnes fra innplassering på familieinternatet). Vil politiet beholde en pågrepet mindreårig utlending ut over dette, må vedkommende fremstilles for retten med begjæring om internering snarest mulig og senest dagen etter pågripelsen. Dersom fristen ender på en helgedag eller dag som etter lovgivningen er likestilt med helgedag, forlenges fristen med én dag.

5.4 Den praktiske gjennomføringen av pågripelse og tvangsretur

Politiet planlegger pågripelser og uttransporteringer i god tid, herunder med sikte på at den mindreårige skal holdes i kortest mulig tid før gjennomføring av utreisen.

I 2018 utarbeidet PU en barnefaglig veileder for prosessen. I arbeidet med veilederen har PU vært bistått av barnefaglige spesialister, professor i pedagogisk psykologi Jon-Håkon Schultz og dr. polit. spesialpedagog Åse Langballe.

Veilederen fastsetter overordnede barnefaglige prinsipper som PU skal arbeide etter. Formålet er å unngå at barn og ungdom opplever situasjoner som unødvendig skremmende, og minimere risikoen for å påføre dem skadelig stress. De barnefaglige prinsippene er:

- *Trygghet* – politiet skal legge til rette for trygghet i situasjoner ved å opptre rolig og vennlig overfor barn

⁶ Se utlendingsloven § 90 sjuende ledd første punktum, jf. § 90 sjette ledd.

- *Forståelse* – politiet skal skape forståelse ved å forklare situasjonen og hvorfor det skjer, gjennom å gi tydelig og tilrettelagt informasjon til foreldre og barn
- *Forutsigbarhet* – politiet skal legge til rette for forutsigbarhet ved å forklare hva som skal skje, og hvordan det vil skje
- *Involvering* – politiet skal involvere barn, ungdom og deres foreldre gjennom dialog, slik at de i størst mulig grad kan være med å påvirke sin egen situasjon. Foreldre skal støttes slik at de kan trygge og roe sine barn.

Veilederen består av flere prosess-spesifikke deler, hvor den ene delen særskilt omhandler pågripelser og tvangsretur. Ved en pågripelse blir familien eller den enslige mindreårige oppsøkt på bopel tidligst kl. 6 om morgenen. Mindreårige skal ifølge veilederen som hovedregel ikke pågripes før dette, og de skal ikke pågripes på skole eller i barnehage.

Når pågripelsen er i gang, skal politiet presentere seg, informere om oppdraget og om at vedkommende skal hentes for uttransport. Familien/den enslige mindreårige må pakke det de skal ha med og gjøre seg klar for avreise. Politiet vil transportere de pågrepne til neste oppholdssted, enten det er til Haraldvangen familiesenter eller direkte til Utreisesenteret på Gardermoen.

I veilederen nevnes viktige områder som politiet må være oppmerksom på:

- Bevissthet om barn/ungdoms behov, og hvordan man kan møte dem i denne situasjonen
- Forståelse for at familien/barnet er i en krise og potensielt kan oppleve pågripelsen og uttransporten som traumatiske hendelser
- Forståelse for at foreldrene i en akutt stress-situasjon kan ha vansker med å ta vare på barna sine
- Forståelse for at barna som skal pågripes kanskje ikke vet at de er i landet ulovlig, eller er forberedt på at politiet kan komme
- Forståelse for at barn kan ha tidligere negative erfaringer med politiet, og at politiet kan skremme dem
- Kunnskap om at barns atskillelse fra foreldrene kan være svært skadelig.
- Ferdigheter i hvordan man kommuniserer med barn/ungdom
- Ferdigheter i hvordan man kan hjelpe foreldrene til å fungere best mulig overfor barna sine i situasjonen; for eksempel ikke skremme eller true barna

Når det gjelder selve gjennomføringen, gis det blant annet følgende føringer til polititjenestepersoner som utfører slike oppdrag:

- **Sett av tid til å informere både voksne og barn** om hvorfor dere er der og hva som nå skal skje. Personell som er øremerket barn bør få i oppgave å informere barna særskilt, på en måte som de forstår. Dette bør gjøres fortløpende, gjennom hvert ledd i prosessen fra pågripelse og til ankomst hjemlandet.
- **Benytt tolk**, heller for mye enn for lite. Selv om barnet synes å snakke godt norsk, er det ikke sikkert at det forstår alt som blir sagt.
- **Presenter** deg for barnet og bruk tid på **kontaktetablering**, opptre vennlig og tydelig.

- **Vær tydelig** på hva din rolle er, og fokuser på det som skjer her og nå.
- **Informér om hva som skal skje, så detaljert som mulig.**
- **Snakk med barnet om dagligdagse og ufarlige temaer**, da viser du interesse og hjelper barnet til å slappe av. Dette avhenger av barnets alder.
- **Oppklar misforståelser/ trusler. Spør åpent, tilpasset barnets alder og modenhet.**
- **Involvering** av barna er viktig og kan skape større følelse av kontroll.
- **Å bruke god tid** til oppdraget er av stor betydning. Tilstreb å gi familien/den enslige mindreårige tilstrekkelig tid og ro til å summe seg, spise frokost og pakke under pågripelsen. Hvor langt man kan strekke seg på tid må samtidig avveies opp mot sikkerhetsvurderinger og polititaktiske hensyn på stedet. **Utvís fleksibilitet** ved å innfri særskilte behov som er viktig for familiemedlemmet å få gjort før dere drar.

Dersom situasjonen eskalerer, foreldre blir aggressive e.l., skal politimannskapet gjøre følgende:

- Fortell foreldrene at måten de opptrer på kan skade barna deres.
- **Skjerm barna** fra selve situasjonen. Unngå så langt som mulig at barna blir vitner til at foreldre utagerer, og ta dem med til et annet sted/rom. Merk at barna likevel antagelig får det med seg! Barna skal ikke kun avledes ved at politiet tar dem med et annet sted for å snakke om noe annet, eller late som ingenting. **Du som politi må informere barna om hva som skjer.** Sett deg ned med barna, vis omsorg og snakk med dem på deres nivå. Forklar barna hva som skjer. Vær konkret og si det åpenbare, f.eks. *«Nå er pappa lei seg og frustrert, og da blir han sint. Da må vi passe på at han ikke skader seg selv eller andre. Det er min oppgave som politi å passe på at alle er trygge. Pappa kommer til å roe seg ned om litt.»* Inviter så barna til å snakke om det, spør barna konkret om de lurte på noe rundt det som akkurat har skjedd. Etterpå er det greit å skifte tema, spørre om barnet vil tegne e.l.
- Barn som utagerer/blir voldelig: Er det noe foreldrene kan bidra med? Hvis ikke, prøv å skjerme barnet. Lukk for eksempel døren, opptre rolig og forsøk å berolige, for eksempel: *«Jeg er her, og jeg skal passe på deg og hjelpe deg. Vi har god tid (...). Jeg vil gjerne snakke med deg om hva som gjør deg sint eller urolig nå, jeg vil høre på deg. Fortell meg hva du tenker på».*
- **Bruk tid.** Om det er et eldre barn som likevel blir utagerende og som ikke lar seg roe ned ved hjelp av rolig samtale, må du forholde deg til regelverk om bruk av maktmidler, for eksempel dersom det blir nødvendig å holde fast barnet.

Når det gjelder avslutningen av pågripelsen og etterarbeid heter det i veilederen:

- **Ta farvel med barnet**, gjerne sammen med en som skal være sammen med barnet videre. Da er du med på å føre barnet over i den nye situasjonen. Bruk tid!
- Vær nøye med å **videreformidle informasjon** til neste ledd som tar over familien/den enslige mindreårige, fra pågripelsen, til Haraldvangen og videre til ledsagerne. Fortell hva dere allerede har snakket med barna om, og hvordan barna og familien forholder seg til den nye situasjonen. Da skapes det

sammenheng gjennom prosessen, og du er med på å skape ro og trygghet rundt barnets situasjon.

- **Debrief:** Å delta på pågripelser som inkluderer barn kan være en mental og følelsesmessig belastning. Man kan ha forberedt seg godt, men det er viktig å huske på at det aldri blir helt som man hadde tenkt. Det kan være fornuftig å være klar over at oppdraget kan gjøre større inntrykk enn man tenker seg på forhånd. Å gjennomføre en debrief i etterkant av slike oppdrag er derfor veldig viktig for å fange opp dette. Oppdragsleder bør ta initiativ til en felles debrief med mannskapet etter endt oppdrag. Det bør være lav terskel for å snakke om egne reaksjoner etter et oppdrag.

5.5 Godt informasjonsarbeid for å unngå behov for pågripelse og tvangsretur

5.5.1 Informasjonsarbeid før vedtak i asylsaken

UDI er opptatt av at det returmotiverende arbeidet begynner tidligst mulig i asylprosessen, slik at den enkelte er best mulig rustet til å ta et informert valg om å reise hjem dersom søknaden om beskyttelse blir avslått. Gjennom asylprosessen påser UDI at de som er omfattet blir realitetsorientert om sine rettigheter og plikter ut fra status i asylsaken, og at de får informasjon og veiledning om returmuligheter ved avslag. Hovedtyngden av returarbeidet skjer i mottak, og personer som bor på mottak og venter på svar på asylsøknaden, omfattes av det obligatoriske informasjonsprogrammet.

Når voksne personer og barnefamilier søker beskyttelse i Norge, får de tilbud om å bo på Ankomstsenter Østfold. Ansatte på ankomstsenteret informerer asylsøkerne om:

- at asylsøknaden har to mulige utfall og hvis de får avslag på søknaden så må de reise tilbake til hjemlandet
- muligheter for assistert retur
- returinformasjonen blir også gitt på skjermer plassert på sentrale steder på området

Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS) gir informasjon om:

- søkernes rettigheter og plikter og om asylprosessen, og
- konsekvensene av et avslag derav informasjon om assistert retur og muligheter for å bli tvangsreturnert hvis de ikke etterlever et eventuelt negativt vedtak.

Etter en innledende fase på ankomstsenteret, blir asylsøkerne overført til et *transittmottak*. Asylsøkere som bor på transittmottak har som oftest ikke fått svar på søknaden sin og de fleste bor i transittmottak i påvente av asylintervju.

Ansatte på transittmottakene informerer og har individuelle samtaler med samtlige personer om asylprosessen, herunder om uttransportering og ordninger for assistert retur. Formålet er å forberede personen på et mulig avslag og at de er godt forberedt på valgene de har.

UDI gir følgende informasjon under asylintervjuet:

- Dersom personen kommer fra et land med høy sannsynlighet for avslag, får søkeren beskjed om det. I tillegg får søkeren informasjon om mulighetene for assistert retur
- Det gis returinformasjon på skjermer.

På mottakene foregår det ulike aktiviteter hvor man forsøker å bringe inn tematikken rundt retur når det gjelder mindreårige. Dette gjelder blant annet foreldreveiledning, kvinnegrupper, dialogmøter og barneklubber, samt dialogbaserte foreldrekurs for å ruste foreldrene til å mestre situasjonen de er i.

5.5.2 Informasjonsarbeid etter vedtak i asylsaken

Etter avslag i UDI intensiverer UDI returarbeidet og starter da også et arbeid for å motivere til retur. Dette arbeidet fortsetter gjennom klageprosessen og etter endelig avslag i UNE.

Når en asylsøker får avslag fra UDI, er det advokaten som skal formidle vedtaket til vedkommende. Dette er særskilt behandlet i UDIs retningslinjer for advokatordningen i asylsaker:

Underretning av negativt vedtak i barnefamilier

Advokaten skal underrette om barnets vedtak

I saker vedrørende barnefamilier vil hver av søkerne (foreldrene og medfølgende barn) få hvert sitt vedtak. Ved underretning av et negativt vedtak for en barnefamilie skal advokaten også omtale det som er anført i vedtaket om forhold knyttet til barnet. Hovedregelen er at foreldrene er barnets verger og vil ivareta barnets interesser og behov i asylsaken.

Hvis et barn har benyttet seg av sin rett til å bli hørt i søknaden om beskyttelse, har barnet en rett til å bli informert om hvordan informasjonen barnet har gitt har blitt vurdert. Barnet må derfor bli innkalt når underretningen skal skje. Det må settes av tilstrekkelig med tid til underretningen hvis dette er tilfellet.

Saker der det foreligger interessekonflikt mellom barnet og foreldrene.

I noen tilfeller kan det foreligge en interessekonflikt mellom barnet og foreldrene. Det kan f.eks. dreie seg om overgrepssaker, tvangsekteskap, saker vedrørende kjønnslemlestelse eller saker der forhold knyttet til barnet av ulike grunner ikke bør gjøres kjent for foreldrene. Fylkesmannen vurderer om barnet skal få oppnevnt en midlertidig representant. Hvis barnet har en midlertidig representant, skal advokaten sørge for at den midlertidige representanten blir orientert om tid og sted for når underretning skal skje og derved gis mulighet til å være tilstede ved underretningen.

Det vil også kunne forekomme at advokaten har gjennomført samtalen med bare en av foreldrene, og der det er klart at det ikke er ønskelig at den andre forelderen blir gjort kjent med informasjonen som gis. I slike saker vil det normalt bli oppnevnt en egen advokat for hver av ektefellene. Det bør vurderes om barnet skal ha en annen advokat hvis det foreligger interessekonflikt mellom den mindreårige og personen med foreldreansvaret.

Hvis det er interessekonflikt mellom barnet og foreldrenes utlendingssak, vil det altså måtte oppnevnes en midlertidig verge som kan ta stilling til om det skal anmodes om et bytte av advokat. Det er vergen som avgjør dette spørsmålet. Hvis foreldrene ved en interessekonflikt ber om at det bør oppnevnes en midlertidig verge, må det sendes en melding til fylkesmannen som vurderer dette.

UDI har i tillegg rutine for å varsle eget regionkontor som foretar en obligatorisk og individuell vedtakssamtale med utlendingen. Dersom det gjelder en barnefamilie, gjennomføres samtalen med foreldrene. Av praktiske årsaker kan samtalen ofte bli gjennomført på Skype. Samtalen skal for det første sikre at vedtaket er formidlet og forstått. I tillegg gis det informasjon om konsekvensene av avslaget, at utlendingen plikter å forlate Norge, om begrensede helserettigheter, om reduksjon i økonomiske utbetalinger og retur, herunder om muligheten for assistert retur og tvangsretur.

I tillegg er det særskilte returansvarlige på mottakene som avholder retursamtaler med dem som har fått avslag. Dersom det er tale om barnefamilier, avholdes også her samtalene først og fremst med foreldrene. Alle samtalene med returansvarlige er frivillige.

Returarbeid inngår også i deler av UDIs øvrige arbeid. Prosjektet «Barn i asylkjeden fra A til Å» er særlig relevant i denne sammenheng. Prosjektet gjennomgår asylprosessen med fokus på barn, og har som mål å tilrettelegge den på best mulig måte for barnet. Det utformes blant annet informasjonsmaterieell og samtalemetodikk særskilt for barn som er i målgruppen for retur. Målet er bl.a. å forberede og trygge barn og barnefamilier i forkant av en eventuell retur.

Også etter avslag fra UNE er det advokaten som skal underrette utlendingen om avslaget. På dette stadium avholdes det ikke en tilsvarende vedtakssamtale med utlendingen fra forvaltningens side slik som når UDI traff vedtak, men retursamtalene på mottak innrettes nå enda tydeligere mot at utlendingen har fått endelig avslag og må reise ut.

5.5.3 Særlig om informasjon til asylsøkere som ikke bor på mottak

Funn i en rapport fra Rokkansenteret viser at det er lav tillit til norske myndigheter blant personer uten lovlig opphold som oppholder seg utenfor mottak.⁷ For UDI er

⁷ Synnøve K.N. Bendixsen, Halvar A. Kjærre og Brita Ytre-Arne, *OUT-reach: Informasjon om frivillig retur til irregulære migranter utenfor mottak*, Uni Research Rokkansenteret, 2014.

det en utfordring å nå ut med informasjon til målgruppen. I tråd med anbefalingene i rapporten, er UDI i ferd med å endre målgruppen for relevant returinformasjon på sine nettsider. I dag er informasjonen tilpasset personene, mens den nå også blir tilpasset aktørene rundt dem.

Videre samarbeider UDI med ulike organisasjoner og ulike sektormyndigheter, både regionalt og nasjonalt, for å sikre at disse har god informasjon om konsekvensene av avslag på søknaden om beskyttelse, og om hvilke returmuligheter som finnes. I samarbeid med mottakene og IOM arrangerer UDI møter med aktører som er rundt målgruppen. I tillegg har UDI rammeavtaler med fem ulike organisasjoner som gir tilpasset returinformasjon til personer som oppholder seg utenfor mottak, og gir tilskudd til andre organisasjoner med samme formål som rammeavtalene.

5.6 Vurdering av prosessen med pågripelse og tvangsretur av mindreårige

5.6.1 Generelt

Etter departementets syn legger den veilederen som nå er utarbeidet for gjennomføring av returer av mindreårige, godt til rette for at hensynet til barn blir ivarettatt i returprosessen på en best mulig måte. Når det gjelder regelverket for pågripelse og tvangsretur av mindreårige, ble dette grundig behandlet av Stortinget i 2018. På enkelte punkter vil departementet likevel anbefale endring, se avsnitt 6.3.2 nedenfor med forslag om å endre bestemmelsen om at uttransportering som hovedregel skal skje innen 24 timer etter pågripelse.

De eksterne fagpersonene har særlig pekt på informasjon til barna som et viktig tiltak for å gjøre returprosessen mest mulig skånsom. Dette omfatter både informasjon til barna om at familien har fått avslag på søknaden om opphold i Norge, og informasjon til barna om hva som er politiets rolle i forbindelse med at familien eventuelt hentes for uttransportering.

Som det fremgår av beskrivelsene ovenfor, er det i dag advokatene som har ansvaret for å underrette om vedtakene.

I forbindelse med avslaget i første instans har UDI i tillegg rutine for obligatoriske vedtakssamtaler med dem som får avslagsvedtak, og det gjennomføres etter dette også oppfølgende retursamtaler.

Erfaringer, både fra politiet og fra UNE, viser like fullt at det forekommer tilfeller hvor personer som har fått avslag anfører at de ikke har forstått at de har hatt plikt til å forlate landet. Ofte skyldes nok dette at det er innlevert nye opplysninger og såkalte «omgjøringsanmodninger», og en feiloppfatning om at uttransportering ikke kan skje før det er gitt et nytt skriftlig svar. Departement viser til en beskrivelse som er gitt fra PU underveis i arbeidet med dette utredningsarbeidet:

«Erfaringene til medarbeidere, som har arbeidet med barnefamilier og uttransport til Afghanistan over flere år, er at den største utfordringen i denne porteføljen ikke er manglende orientering om hva endelig avslag innebærer, men at mange forsvinner og unndrar seg effektivering. Videre at det er et høyt antall omgjøringsanmodninger som fremsettes like før eller under uttransport. I disse sakene kan dette tolkes som at utlendingen og deres representanter har god innsikt i hva som skjer i saken. Det kan imidlertid også tolkes slik at utlendingene har en forestilling om at en omgjøringsanmodning er en «ny» klagerunde.

I PUs møte med utlendinger med endelig avslag og utreisefrist, kan det ofte fremstå som om de har en oppfatning av at de kan være i riket så sant det er innsendt en omgjøringsanmodning. At det i så fall må være besluttet utsatt iverksetting av vedtaket av UNE, kan det fremstå som utlendingene ikke har kjennskap til.

Videre erfarer PU at utlendingene med endelig avslag, ikke forstår/har fått tilstrekkelig informasjon om at det negative vedtaket i mange tilfeller kan iverksettes, selv om det er innsendt en midlertidig forføyningssak til byfogden og eller staten ved UNE er stevnet.

Fra operativt avsnitt i PU er erfaringen at de aller fleste PU pågriper/avhenter er kjent med endelig avslag, samt plikten et endelig avslag innebærer. De har likevel ikke foretatt seg noe med tanke på returen til hjemlandet. I enkelte tilfeller opplever likevel PU at utlendingene, ved pågripelsen, gir uttrykk for at de ikke har fått beskjed om at det endelige avslaget, samt utreisefristen (de opplyser at de ikke har hørt noe fra advokaten). Utlendingen/-ene er derfor ofte opptatt av å få snakke med advokat tidlig i fasen under pågripelsen. I flere tilfeller opplever PU, ved pågripelsen/avhenting, at utlendingene opplyser at de har kontaktet interesseorganisasjoner, støttegrupper eller ny advokat, som har gitt utlendingene forhåpninger om at saken ikke er helt avgjort, til tross for at det foreligger endelig avslag og utreisefrist som er oversittet.

Fra juridisk seksjon i PU (på bakgrunn av erfaring fra interneringsmøter i retten) legges det i utgangspunktet til grunn at utlendingen blir orientert om utreiseplikt og tvangsretur både i vedtak og underretningsbrev, m m de selv har gjort seg utilgjengelige. Alle søkere får tildelt advokat ifm klageprosessene. Det ligger i kjernen av prosessfullmektigoppdraget å orientere egen klient om konsekvensene av å ikke etterkomme vedtaket, og det må forventes at utlendingen blir orientert om konsekvensen.

Erfaringer fra retten er at det forholdsvis ofte blir påberopt at utlendingen ikke er kjent med sin plikt til å reise ut av riket og Schengenområdet. Det klare utgangspunktet er at det likevel må legges til grunn at vedkommende

er orientert. Dommeren legger gjennomgående dette til grunn i sine kjennelser. Om en advokat mot formodning ikke skulle ha orientert sin klient, så blir det et spørsmål om advokatansvar.»

Beskrivelsen som her er gitt viser at bildet er komplekst. Det er etter departementets syn ikke grunnlag for endringer i regelverk eller ansvarsfordeling, men det er viktig å videreføre erfaringsutveksling og dialog mellom de involverte aktørene for en tydelig ansvars plassering og best mulig koordinering.

For tiden driver PU et prøveprosjekt hvor de samler flere barnefamilier og informerer om politiets rolle og hva som eventuelt vil skje ved en tvangsretur. Også barna i familiene deltar, og det gjennomføres egne samtaler med barna med dem i fokus. Målet er å gjøre et eventuelt senere møte med politiet mindre skremmende. Prosjektet skal fortsette u i 2020.

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

5.6.2.1 Beskrivelse

I Prop. 126 L (2016–2017) redegjorde departementet for den britiske prosedyren for retur av barnefamilier. Prosedyren ble innført i 2010 for å endre praksisen med rutinemessig internering av utreisepliktige barnefamilier, og består av tre faser.

Fase 1

I den første fasen (assistert retur) blir det gjennomført et informasjonsmøte med familien for å forklare situasjonen, returalternativer og konsekvensene av å bli værende i landet. Målet er å få familien til å returnere frivillig, enten ved å organisere hjemreisen selv, eller ved myndighetenes hjelp.

Fase 2

Dersom familien ikke returnerer i den første fasen, bestiller myndighetene hjemreise til familien i fase 2 (pliktig retur). Familien informeres om at de risikerer pågrep og tvungen retur dersom de ikke møter opp på flyplassen og reiser.

Fase 3

Dersom familien likevel ikke reiser, kan utlendingsforvaltningen tvangsreturnere familien i fase 3 (tvangsretur), og internering kan bli aktuelt. Før tvangsreturen gjennomføres blir det utarbeidet en returplan for familien som skal presenteres for et uavhengig returpanel bestående av barne- og helsefaglige eksperter, som skal sikre at utlendingsforvaltningen fullt ut tar hensyn til barnets beste ved gjennomføringen av tvangsreturen.

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. Utredningen følger som vedlegg til dette høringsnotatet.

5.6.2.2 Vurdering

Ordningene i Storbritannia og Norge har på flere vesentlige punkter klare likhetstrekk. I begge land legges det stor vekt på å gi informasjon til familiene og det legges mye arbeid i å oppmuntre og tilrettelegge for assistert retur slik at det ikke skal bli nødvendig med tvangsretur og eventuelt internering i den forbindelse. I tillegg har begge land strenge lovregler for internering av mindreårige, herunder klare grenser for interneringstidens lengde. Begge land har også egne utlendingsinternat for barnefamilier.

Den største forskjellen mellom den britiske og den norske ordningen er det uavhengige returpanelet innenfor den britiske ordningen. I Storbritannia er det overlatt til et uavhengig returpanel å legge en returplan i forbindelse med gjennomføring av tvangsreturer. I Norge er det PU som vurderer når det skal legges opp til tvangsretur, og hvordan slik tvangsretur ev. skal gjennomføres. I tillegg er barnevernmyndighetene involvert i prosessen når barnefamilier blir internert.

Etter departementets syn må det ved vurdering 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. Resultatet er blant annet den omtalte barnefaglige veilederen for politiet som er omtalt i avsnitt 5.5 ovenfor. Det er videre etablert en egen familieenhet på Haraldvangen i Hurdal, og det er gjennomført et pilotprosjekt, *Familiesamtaler om retur* i samarbeid mellom politiet og UDI.

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.

Etablering av et returpanel slik som i Storbritannia fremstår for øvrig som lite hensiktsmessig sett hen til det lave antallet asylsøkere som nå ankommer, og som i fremtiden forventes å føre til et lavt antall tvangsreturer, både av barnefamilier og andre. I 2019 har det per 1. desemberr bare vært innplassert 30 barn på Haraldvangen familiesenter.

6 Alternativer til internering i forbindelse med tvangsretur

6.1 Dagens regler om internering

Ved lov 20. april 2018 nr. 9, som trådte i kraft 15. mai 2018, ble det fastsatt særskilte regler om pågrepelse og internering av mindreårige utlendinger, se utlendingsloven § 106 c. Vilkårene for frihetsberøvelse er strenge. Hensynet til barnets beste skal alltid vurderes som et grunnleggende hensyn i slike saker, herunder ved vurderingen av om det i stedet kan iverksettes alternative tiltak.

En mindreårig utlending kan bare pågripes hvis det er særlig påkrevd, og vedkommende skal normalt ikke holdes lenger enn 24 timer. Vil politiet beholde en pågrepet mindreårig utlending utover dette, må fremstilling med begjæring om internering skje snarest mulig og senest dagen etter pågripelsen. Dersom fristen ender på en helgedag eller dag som etter lovgivningen er likestilt med helgedag, forlenges fristen med én dag.

En mindreårig utlending kan bare interneres på grunn av fare for unndragelse dersom internering er helt avgjørende som en siste utvei for å gjennomføre utsendelsen. Internering i forbindelse med identitetsavklaring kan bare skje i ekstraordinære situasjoner hvor tiltaket er helt nødvendig som en siste utvei for å sikre identitetskontroll. I praksis skjer internering av mindreårige bare i forbindelse med at det er fare for unndragelse fra uttransportering.

En mindreårig utlending kan bare interneres for inntil tre døgn (72 timer) av gangen. Samlet interneringstid skal heller ikke overstige tre døgn, med mindre det foreligger særlige og sterke grunner. Med særlig grunn siktes det i første rekke til at familien eller barnet selv har en vesentlig del av ansvaret for at uttransportering ikke har latt seg gjennomføre innen tre døgn etter kjennelsen om internering, eller at det er klarlagt et tidspunkt for uttransportering som ligger nært i tid. I de tilfeller hvor det unntaksvis er grunnlag for internering ut over tre døgn, skal samlet interneringstid uansett ikke overstige ni døgn.

6.2 Vurdering av alternativer til internering

6.2.1 Meldeplikt og bestemt oppholdssted

6.2.1.1 Gjeldende rett

Utlendingsloven § 105 gir hjemmel til å pålegge meldeplikt og bestemt oppholdssted. Tiltakene kan benyttes i kombinasjon eller hver for seg.

Tiltakene omtales gjerne som fengslingssurrogater. Det skal ikke besluttes pågrepelse eller internering dersom det vil være tilstrekkelig med meldeplikt eller pålegg om bestemt oppholdssted, se utlendingsloven § 106 annet ledd.

For at meldeplikt eller bestemt oppholdssted kan tas i bruk, må minst ett av grunnlagene i § 105 første ledd bokstav a til g være oppfylt. I praksis er det først og fremst grunnlagene i bokstav a (tvil om utlendingens identitet) og bokstav b (fare for at utlendingen vil unndra seg utsendelse) som blir benyttet.

Det er for øvrig et vilkår at tiltaket etter sakens art og forholdene ellers, ikke utgjør et uforholdsmessig inngrep, jf. utlendingsloven § 99 første ledd.

Vanligvis gjennomføres meldeplikt ved at utlendingen blir pålagt å møte fysisk på en politistasjon e.l. til visse tider av døgnet, for eksempel én gang om dagen. Blir meldeplikten langvarig, kan daglig oppmøte bli uforholdsmessig. I slike tilfeller hender det at oppmøte blir redusert til annenhver dag eller sjeldnere.

Da meldeplikt ble innført som alternativ til frihetsberøvelse i utlendingssaker, var det nok først og fremst situasjoner hvor utlendingen fysisk meldte seg for politiet, lovgiver hadde i tankene. Den teknologiske utviklingen har imidlertid ført til at det i dag også er mulig å melde seg elektronisk, for eksempel ved bruk av telefon eller videooverføring. Verken ordlyden eller rettssikkerhetshensyn synes å være til hinder for elektronisk gjennomføring av meldeplikt.

Hva et pålegg om bestemt oppholdssted kan gå ut på er presisert i utlendingsforskriften § 18-12 tredje ledd:

«Pålegg om bestemt oppholdssted kan blant annet gå ut på at utlendingen skal bo på en bestemt adresse, herunder på et mottak eller lignende, eller i en bestemt kommune, politidistrikt, eller annet naturlig avgrenset sted. Pålegget kan også gå ut på at utlendingen pålegges å oppholde seg i en bestemt kommune, politidistrikt eller annet naturlig avgrenset område. Det angitte oppholdsstedet skal ikke begrense bevegelsesfriheten mer enn det som er nødvendig for å ivareta de hensyn som begrunner pålegget.»

Bestemt oppholdssted pålegges ofte i kombinasjon med meldeplikt. Dette gir en viss kontroll med at pålegget faktisk blir overholdt.

Det følger av § 105 annet ledd at pålegg om meldeplikt og bestemt oppholdssted besluttet av politimesteren eller den politimesteren gir fullmakt. Beslutningen skal være skriftlig og opplyse om grunnen til pålegget. Utlendingen kan kreve innbrakt for retten spørsmålet om vilkårene for meldeplikt og bestemt oppholdssted foreligger, og om det er grunn til å opprettholde pålegget. Politiet sørger for at den som rammes av pålegget, blir gjort kjent med denne retten.

I praksis benyttes pålegg om meldeplikt omtrent dobbelt så ofte som pålegg om bestemt oppholdssted.

6.2.2 Vurdering av reglene om meldeplikt og bestemt oppholdssted

Pålegg om meldeplikt og bestemt oppholdssted er etablerte alternativer til frihetsberøvelse i norsk utlendingsrett. Det er imidlertid fortsatt behov for pågrepelse dersom utlendingen ikke medvirker aktivt til gjennomføring av returen.

Dersom det gjelder en familie som har hatt mottaksadresse utenfor sentralt Østlandsområde i asylsøkerperioden, vil det dessuten ofte være nødvendig med overnatting på Haraldvangen familiesenter før videre uttransportering.

Ordningen med pålagt oppholdssted og meldeplikt gir heller ikke noen sikkerhet for at utlendingen er på bostedsadressen når politiet reiser for å hente vedkommende. For å unngå at politiet bruker ressurser på planlagte uttransporteringer som må avbrytes, må det derfor innføres tiltak som i større grad sikrer myndighetenes mulighet til å føre kontroll med hvor utlendingen er.

Når det gjelder barn og barnefamilier har PU opplyst at pålegg om meldeplikt og bestemt oppholdssted i liten grad blir benyttet annet enn i de tilfeller hvor familiene eventuelt først har vært pågrepet, men deretter må løslates. For det første skyldes det at det for tiden er færre aktuelle uttransporteringer enn tidligere. For det andre vurderes det ikke som tilstrekkelig med denne type pålegg i tilfeller hvor det er så stor fare for unndragelse at det er aktuelt med pågrepelse og internering av barnefamilier. PU har i denne sammenheng pekt på at pålegg om meldeplikt og bestemt oppholdssted kan ha en motsatt effekt: Dersom en familie blir møtt med denne typen pålegg, gir det et varsel om at uttransportering er under planlegging, og dermed kan interessen i å unndra seg bli forsterket.

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. Spørsmålet om hvorvidt meldeplikt eller bestemt oppholdssted kan erstatte internering er også noe som prøves av domstolen i den enkelte sak hvor barnefamilier holdes lenger enn til dagen etter pågrepelse.

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

6.2.3 Melding om når utlendingen ankommer eller forlater bosted

6.2.3.1 Forslaget

I praksis har det ikke vært vanlig å pålegge meldeplikt i form av et pålegg til utlendingen om å melde fra til politiet om bevegelser ut og inn fra bosted. Ordningen med meldeplikt har bare blitt brukt til å gi pålegg om å melde seg for politiet til forhåndsbestemte tidspunkter.

Departementet ser at det under gitte forutsetninger kan være aktuelt å vurdere en ordning med melding om når utlendingen forlater og ankommer bosted. Forutsatt

at plikten til å melde fra om innpassering/utpassering fra bosted overholdes, vil politiet kunne vite om utlendingen er på mottaket eller ikke, når de kommer for å pågripe vedkommende for uttransportering.

Selv om det er mulig at en slik meldeplikt som beskrevet kan forankres i gjeldende meldepliktsbestemmelse, mener departementet at det vil være hensiktsmessig med en eksplisitt hjemmel for et slikt tiltak, se forslaget til endret § 105 annet ledd.

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. Oppheves pålegget om bestemt oppholdssted, må også pålegg om meldeplikt etter den nye bestemmelsen oppheves.

Det understrekes at den nye meldepliktsbestemmelsen ikke innebærer at utlendingen er avhengig av politiets tillatelse for å forlate adressen. Vedkommende vil fortsatt kunne forlate adressen i den utstrekning det er forenelig med pålegget om bestemt oppholdssted. Det er heller ikke noe krav om at utlendingen skal opplyse om hvor han eller hun har tenkt seg, eller hvor vedkommende har oppholdt seg.

I den grad den nye meldepliktsbestemmelsen blir benyttet som et alternativ til internering i tilfeller hvor Grunnloven og menneskerettighetene ville gitt adgang til internering, reiser det ikke særskilte konstitusjonelle eller menneskerettslige problemstillinger å gjennomføre meldeplikt som et mindre inngripende tiltak.

Fordi tiltaket også kan få anvendelse i saker hvor det i dag *ikke* blir benyttet internering, er det likevel behov for å drøfte rammeverket noe grundigere.

Det følger av Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8 nr. 2 at enhver har rett til respekt for sitt privat- og familieliv. At en utlending skal bli pålagt å underrette politiet om når vedkommende ankommer og forlater oppholdsstedet må antas å utgjøre et inngrep i privatlivet.

Et slikt inngrep kan være lovlig hvis det er i samsvar med lov, ivaretar et legitimt formål og er forholdsmessig, jf. EMK artikkel 8 nr. 2 og etablert forståelse av vernet i Grunnloven § 102.

Den foreslåtte meldepliktsbestemmelsen har til formål å sikre bedre overholdelse og styrket kontroll med bestemt oppholdssted, som igjen har til formål å sikre at politiet er kjent med hvor utlendingen befinner seg – hovedsakelig for å foreta identifisering eller for å gjennomføre en tvangsretur. Det er klart at dette må anses som legitime formål. Generelle erfaringer viser at det skjer overtredelser av pålegg om bestemt oppholdssted, og at det derfor er behov for tiltak som sikrer overholdelse og kontroll.

Departementet mener at den nye meldepliktsbestemmelsen vil være forholdsmessig å anvende i de fleste saker. Det er tale om et relativt beskjedent inngrep. Plikten innebærer å gi opplysninger om når utlendingen ankommer og forlater bostedet, men det kreves ikke at utlendingen skal opplyse om bakgrunnen

for at han eller hun forlater stedet eller at det opplyses hvor vedkommende har tenkt seg i mellomtiden.

Tiltaket må tolkes i lys av kravene til forholdsmessighet etter blant annet Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8. Hvis utlendingen for eksempel har overholdt pålegg om bestemt oppholdssted og meldeplikt over en lengre periode, er det grunn til å vurdere om det er nødvendig å opprettholde pålegget.

På samme måte som ved meldeplikt for øvrig og bestemt oppholdssted, må utlendingen kunne kreve at spørsmålet om rettmessigheten av pålegget skal bringes inn for tingretten. Utlendingen også må gjøres kjent med denne retten, og gis rett til fri sakførsel ved prøvingen av pålegget.

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 – i dansk rett er det åpnet for at melding i visse tilfeller kan gis til mottaksoperatøren, se udlændingeloven § 42 a stk. 10. Dersom rapportering skjer elektronisk vil det ikke nødvendigvis være ressurskrevende for mottakeren å motta selve registreringen. Det kan være aktuelt å fastsette en nærmere regulering i forskrift, og det foreslås derfor hjemmel for nærmere forskriftsregulering.

Departementet understreker at den foreslåtte meldepliktsbestemmelsen først og fremst vil ha verdi i saker som gjelder uttransportering av enslige voksne.

En meldeplikt som innebærer at barna må registrere bevegelser inn og ut av bosted er lite praktisk.

Når det gjelder barnefamilier må det også tas i betraktning at politiet har erfaring med at familier som frykter en nært forestående pågripelse, kan motarbeide uttransporteringen ved å sørge for at familiemedlemmene til enhver tid oppholder seg spredd. Den foreslåtte meldepliktsordningen er ikke til hinder for at minst ett av familiemedlemmene på dagtid kan oppholde seg et annet sted enn bostedsadressen.

6.2.3.2 Konsekvenser av overtredelse av pålegg

En overtredelse av et pålegg om meldeplikt etter den nye bestemmelsen bør få utlendingsrettslige konsekvenser. *For det første* vil overtredelsen være et konkret holdepunkt som tilsier at det er fare for unndragelse, hvilket kan føre til at det er nødvendig med pågripelse og eventuelt internering, jf. § 106 første ledd bokstav b. *For det andre* bør gjentatte brudd på meldeplikten føre til at det vurderes utvisning, jf. § 66 første ledd bokstav a.

Departementet er mer i tvil om manglende overholdelse av en ny meldepliktsbestemmelse bør medføre straffansvar. Et brudd på plikten vil uansett ha betydning i eventuell straffesak om overtredelse av pålegg om bestemt

oppholdssted, ettersom manglende melding vil være et sentralt moment i vurderingen av om utlendingen har opptrådt forsettlig eller i det minste uaktsomt.

På den annen side er manglende overholdelse av andre meldingsplikter i loven straffbare. For eksempel gjelder dette unnlatelse av å gi melding til myndighetene om skifte av bopel under søknadsbehandling eller etter avslag,⁸ samt i situasjoner hvor utlendingen ikke oppfyller pålagt møte- og opplysningsplikt.⁹ Overtredelse av den foreslåtte nye meldepliktsbestemmelsen vil ha minst like høy straffverdighet som disse lovbruddene.

Departementet heller derfor til at også overtredelse av den nye meldepliktsbestemmelsen bør være straffbart. Departementet mener at straffebudet mest hensiktsmessig kan inntas i utlendingsloven § 108 annet ledd bokstav a. Strafferammen vil da være bot eller fengsel inntil seks måneder eller begge deler.

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 viser til følgende uttalelser i NOU 2016: 24 *Ny straffeprosesslov*, hvor lovutvalget også foreslår å videreføre den frie adgangen til å fastsette alternative tiltak til fengsling i sitt utkast til ny straffeprosesslov (s. 319–320):

«Av straffeprosessloven § 181 fremgår det som et alternativ til pågrepelse at mistenkte «lover å fremstille seg for politiet til bestemte tider eller ikke å forlate et bestemt oppholdssted». I tillegg er det et alternativ at mistenkte samtykker i «andre vilkår, så som innlevering av pass, førerkort, sjøfartsbok, fartsbevis eller liknende». Etter § 188 kan retten «treffe beslutning om forføyning som nevnt i § 181».

I praksis har ikke eksemplifiseringen i § 181 ført til noen snever forståelse av hvilke formålstjenlige «andre vilkår» som kan aksepteres. Rettspraksis gir blant annet eksempler på vilkår om at mistenkte ikke oppholder seg et bestemt sted eller tar kontakt med bestemte personer, står under tilsyn av Kriminalomsorgen eller andre, godtar en støttekontaktordning, avstår fra rusmiddelbruk, forplikter seg til å følge undervisnings- eller behandlingsopplegg, underkaster seg behandling eller tar opphold i institusjon.

Etter utvalgets syn bør det være en vid adgang til å avtale eller fastsette tiltak som kan begrense behovet for pågrepelse og fengsling. Det lar seg vanskelig gjøre å gi en presis angivelse i loven av hvilke forbud og plikter som kan tenkes å være aktuelle. Etter utvalgets syn er dette – under forutsetning av adgang til domstolskontroll – akseptabelt i lys av ønsket om å kunne finne frem til hensiktsmessige og mindre inngripende alternativer til pågrepelse og fengsling. Men det kan være tale om nokså inngripende tiltak, og – de rett nok ikke uttømmende –

⁸ Se utlendingsloven § 108 annet ledd bokstav a, jf. § 19 annet ledd,

⁹ Se utlendingsloven § 108 annet ledd bokstav a, jf. § 83 første ledd.

eksempelene bør i større grad enn i dagens lov vise bredden i de tiltakene som kan være aktuelle.

Utvalget mener det i forlengelsen av dette er hensiktsmessig å gi påtalemyndigheten beslutningsmyndighet for tiltakene, og dermed fravike utgangspunktet om rettslig beslutning, se punkt 14.3.5. Bestemmelsen åpner for et vidt spekter av inngrep, hvor mange vil være mindre alvorlige for mistenkte. Dertil kommer at varigheten vil være begrenset, og det kan være behov for å tilpasse inngrepet underveis. I mange tilfeller vil det bli en for omstendelig prosess om saken må bringes inn for retten. Det må derfor være tilstrekkelig som rettssikkerhetsgaranti at beslutninger truffet av påtalemyndigheten kan bringes inn for retten, jf. utkastet § 15-13 første ledd annet punktum.»

De fleste tilfeller av internering skjer i forbindelse med utsendelse av utlendinger med ulovlig opphold, og vil som regel være helt eller delvis begrunnet i at det er fare for unndragelse. Dette er en forskjell fra *straffeprosessuell varetektsfengsling*, hvor frihetsberøvelsen ofte begrunnes i andre forhold enn at det er fare for unndragelse fra straffeforfølgning, for eksempel at det er fare for bevisforspillelse eller gjentakelse. Mange av de fengslingsalternativene som straffeprosesslovutvalget trekker frem i NOU 2016: 24, er derfor også mindre relevante i utlendingssaker.

Selv om det er mer krevende å eksemplifisere andre alternativer til internering enn dem som er særskilt drøftet i dette notatet, mener departementet det kan være hensiktsmessig med en slik generell hjemmel som i straffeprosessloven. På denne måten tas det høyde for at det kan planlegges konkret tilpassede arrangementer som f.eks. involverer lokale barnevernmyndigheter eller andre eksterne aktører, og som styrker sannsynligheten for at utlendingen ikke vil unndra seg, uten at det er nødvendig med internering.

Departementet mener derfor det kan fremme muligheten for å søke alternativer til internering, dersom det gis en liknende bestemmelse på utlendingsfeltet som i straffeprosessloven. Utlendingsloven bør ikke stenge for praktiske løsninger som kan ivareta hensynet til kontroll og utlendingens rettssikkerhet.

Samtidig må det utvises varsomhet fordi det gjelder utlendinger som svært ofte befinner seg i en sårbar posisjon. Ved å åpne for at det kan avtales eller fastsettes andre tiltak enn dem som er uttrykkelig nevnt i loven, kan de samlede begrensningene bli så inngripende, at det reelt sett blir tale om frihetsberøvelse. Utlendingsloven § 99 første ledd skal imidlertid ivareta at tvangsmidler ikke benyttes uten at det er tilstrekkelig grunn til det.

Departementet foreslår etter dette at utlendingsloven § 105 første ledd gis følgende ordlyd:

«En utlending kan pålegges meldeplikt, bestemt oppholdssted eller det kan beslutes andre passende tiltak»

Det bør imidlertid gjelde samme rettssikkerhetsgarantier for å beslutte «andre passende tiltak» som for å gi pålegg om meldeplikt og bestemt oppholdssted.

Beslutningsmyndigheten bør i første rekke ligge til «politimesteren eller den politimesteren gir fullmakt». I praksis vil det da kreves at den som gir pålegget må være jurist, jf. § 75 fjerde ledd. Videre må rettmessigheten av pålegget kunne bringes inn for rettslig prøving. I slike saker må også utlendingen ha rett til fri sakførsel (rettshjelp).

Dersom utlendingen pågripes og begjæres internert av politiet, bør også retten kunne avsi kjennelse for at det heller kan besluttes andre passende tiltak.

Ordningen blir dermed at politiet begjærer internering, men at utlendingen kan foreslå en alternativ, særskilt tilpasset ordning i rettsmøtet. Også politiet må kunne fremsette subsidiære forslag dersom begjæringen om internering ikke tas til følge. I prinsippet kan også retten foreslå mulige alternativer, men tidsrammene for interneringsmøter gjør at forslagene nok i praksis vil måtte komme fra partene.

Departementet understreker at ordningen ikke kan praktiseres slik at retten avviser politiets begjæring om internering under henvisning til at det skulle vært foreslått en alternativ ordning, uten at retten selv angir og treffer beslutning om hva slags alternativ ordning dette gjelder.

Den lovtekniske løsningen som skisseres ovenfor, innebærer at manglende overholdelse vil ha både utlendingsrettslige og strafferettslige konsekvenser. *For det første* vil overtredelsen være et konkret holdepunkt som tilsier at det er fare for unndragelse, hvilket kan føre til at det er nødvendig med pågrepelse og eventuelt internering, jf. § 106 første ledd bokstav b. *For det andre* vil gjentatte brudd på pålegget føre til at det vurderes utvisning, jf. § 66 første ledd bokstav a. *For det tredje* vil overtredelse kunne medføre straffansvar, jf. § 108 annet ledd bokstav a. Strafferammen vil være bot eller fengsel inntil seks måneder eller begge deler.

6.2.5 Pålegg om å oppholde seg på bosted innenfor gitte klokkeslett

6.2.5.1 Forslaget

Pålegg om bestemt oppholdssted etter utlendingsloven § 105 kan blant annet gå ut på at utlendingen skal bo på en bestemt adresse eller pålegges å oppholde seg i en bestemt kommune, politidistrikt eller annet naturlig avgrenset område. Det angitte oppholdsstedet skal ikke begrense bevegelsesfriheten mer enn det som er nødvendig for å ivareta de hensyn som begrunner pålegget. Bestemmelsen gir imidlertid ikke hjemmel for å pålegge utlendingen å oppholde seg på bostedet innenfor gitte tidsintervaller av dagen.

På samme måte som en underrettningsplikt, ville en plikt til å oppholde seg på bostedsadressen innenfor visse klokketidspunkt på dagtid kunne gi politiet visshet om hvor utlendingen befinner seg dersom pågrepelse for uttransportering skal planlegges.

Pålegg om opphold på bosted innenfor gitte tider på dagtid har klare likhetstrekk med pågrepelse og internering, ettersom utlendingen ikke vil ha lov til å bevege seg utendørs i et nærmere bestemt tidsrom. Og 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 en frihetsberøvelse etter Grunnloven § 94 og EMK artikkel 5.

EMD har i flere avgjørelser uttalt at forskjellen mellom frihetsinnskrenkning og frihetsberøvelse er et spørsmål om grad og intensitet, ikke art eller innhold.

Domstolen har videre uttalt at hvorvidt noen er blitt berøvet friheten i konvensjonens forstand, må vurderes konkret, blant annet ut fra tiltakets art, varighet, virkninger og gjennomføringsmåte.

Departementet antar at et pålegg om opphold på bosted innenfor gitte tider i de fleste tilfeller bør behandles som frihetsberøvelse i rettslig forstand.

Ved en eventuell hjemmel som åpner for å gi slike pålegg som her er drøftet bør det være en forutsetning at minst én av pågripelses- og interneringsgrunnene i § 106 er oppfylt og de samme reglene som for internering bør gjelde.

Videre må pålegget om opphold på bosted være forholdsmessig, jf. § 99 første ledd. Vurderingen må ta utgangspunkt i de grunner som nødvendiggjør bruken av tvangsmiddelet, herunder eventuell risiko for unndragelse, sett opp mot den belastning inngrepet medfører for utlendingen. 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 slikt omfang som er nødvendig ut fra formålet om å vite hvor og når utlendingen vil være tilgjengelig for og hentes.

Når det gjelder spørsmålet om anvendelsen av et slikt tiltak som angitt overfor barnefamilier, melder det seg enkelte særskilte spørsmål. På den ene side 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 forslaget til ny § 106 e. Foreldrene skal imidlertid kunne pålegges ansvar for å sørge for at familien er samlet dersom barna er under skolealder.

6.2.5.2 Konsekvensene hvis utlendingen overtrer et pålegg om opphold på bosted

En overtredelse av et pålegg om opphold på bosted bør få utlendingsrettslige konsekvenser. *For det første* vil overtredelsen være et konkret holdepunkt som tilsier at det er fare for unndragelse, hvilket kan tilsi at det er nødvendig med pågrepelse og internering. *For det andre* kan en overtredelse (ev. gjentatte overtredelser) også anses som et grovt brudd på utlendingsloven, hvilket åpner for å vurdere utvisning.

Departementet mener at brudd på pålegg om opphold på bosted også bør kunne medføre straffansvar. Det vises til at overtredelse av pålegg om meldeplikt og bestemt oppholdssted er straffbart, jf. § 108 annet ledd bokstav a. Overtredelse av et pålegg om opphold på bosted vil ha minst like høy straffverdighet som overtredelse av meldeplikt eller bestemt oppholdssted.

Departementet mener at straffebudet mest hensiktsmessig kan inntas i opplistingen i samlebestemmelsen i utlendingsloven § 108 annet ledd bokstav a. Strafferammen vil da være bot eller fengsel inntil seks måneder eller begge deler.

6.2.6 Åpne retursentre for dem som har fått avslag

For Norges del er utgangspunktet annerledes enn i mange land hvor man diskuterer åpne retursentre, fordi situasjonen hos oss er at også *tidligere* asylsøkere med utreiseplikt gis tilbud om å bo i asylmottak i påvente av utreise, jf. utlendingsloven § 95 første ledd annet punktum.

I perioden 2006–2010 eksisterte det en ordning med egne retursentre (kalt «ventemottak») for dem som hadde fått endelig avslag på søknad om opphold. De som hadde fått endelige avslag og hadde utreiseplikt, kunne flyttes fra ordinære mottak til disse ventemottakene. Barnefamilier og enslige mindreårige var ikke innplassert på ventemottakene.

Sommeren 2010 var det flere tilfeller av opptøyer og brannstiftelse på de to ventemottakene man da hadde, og ett av dem brant ned til grunnen. Begge ventemottakene ble lagt ned samme år.

UDI og POD utredet i 2014 kostnadene og mulig innretning for et nytt retursenter. Et slikt senter må etableres med høyere grad av sikkerhet enn ordinære mottak, og er forbundet med høye kostnader. Det er også en betydelig utfordring at antallet personer som har en plikt til å forlate Norge og som kan være aktuelle for innplassering i retursenter, kan variere veldig.

Ut fra en totalvurdering av økonomiske og andre praktiske hensyn, fant man ikke grunnlag for å etablere nye egne retursentre, og de hensynene som da ble vektlagt har i ettertid blitt ytterligere forsterket. Ankomsttallene er vesentlig lavere i dag sammenlignet med 2014. Synkende mottaksbefolkning, utfordringer knyttet til å opprettholde tilstrekkelig kapasitetsutnyttelse i mottak, og de lave ankomsttallene gjør at å opprette et nytt retursenter med høy grad av sikkerhet antakelig vil ha høyere kostnader enn nytte. Et viktig moment er videre at det per i dag ikke er utfordringer med kapasiteten på Politiets utlendingsinternat på Trandum.

Når det i dag ikke finnes grunnlag for å etablere nye retursenter for voksne asylsøkere, fremstår det som enda klarere at det ikke er aktuelt med egne slike for barnefamilier og enslige mindreårige. Barnefamilier og enslige mindreårige som har plikt til å forlate landet, bør uttransporteres raskt. Det er vanskelig å se at det skulle være til barnets beste om man i en potensielt krevende situasjon etter et avslag flytter barnefamilier fra det tilvante bostedet til egne «retursentre» hvor

familier som venter på retur skal leve samlet i uker eller eventuelt måneder før utreisen faktisk finner sted.

Den ordningen man har i dag med en egen internatavdeling på Haraldvangen, hvor barnefamilier er innlosjert 1-3 døgn før uttransportering, må vurderes som en langt bedre løsning.

6.2.7 Sikkerhetsstillelse

6.2.7.1 Hva sikkerhetsstillelse innebærer

I rapporten fra arbeidsgruppen under Europarådet (se avsnitt 1 ovenfor) nevnes det at et aktuelt alternativ til internering kan være innbetaling av depositum eller garantistillelse fra utlendingen, en tredjeperson eller en organisasjon. Beløpet som blir deponert eller garantert for, vil gå tapt eller inndrives dersom utlendingen forsvinner eller ikke overholder vilkårene for løslatelsen.

6.2.7.2 Gjeldende rett og kort om andre lands praksis

Ordninger som gjelder forskjellige former for sikkerhetsstillelse som alternativer til internering er lite utbredt i sammenlignbare land. Noen land har lovgivning som åpner for dette, men departementets inntrykk er at reglene har liten praktisk anvendelse.

I *Storbritannia* åpner lovgivningen for at en utlending kan bli pålagt sikkerhetsstillelse ved kausjon. Sikkerhetsstillelsen kan ikke benyttes alene; tiltaket må være knyttet til pålegg om en eller flere restriksjoner i personens bevegelsesfrihet, for eksempel meldeplikt eller bestemt oppholdssted. Beløpet som det stilles sikkerhet for skal ikke være mindre enn £ 500. Det er også mulig å benytte en kausjonist, men det stilles krav om at kausjonisten blant annet er bosatt i riket og har en personlig tilknytning til utlendingen eller opptre på vegne av en organisasjon.¹⁰

Også Belgia og Nederland har lovgivning med regler om sikkerhetsstillelse. Departementet har fått opplyst at på grunn av fare for unndragelse benyttes dette sjelden i *Nederland*. Fra belgiske myndigheter har departementet fått opplyst at reglene ikke anvendes i praksis, fordi det ikke er avklart hvordan gjennomføringen bør skje.

Departementet er for øvrig ikke kjent med at noen av de statene som åpner for bruk av garanti eller sikkerhetsstillelse, anvender dette tiltaket overfor barnefamilier.

6.2.7.3 Vurdering

Ordninger med sikkerhetsstillelse har i første rekke en funksjon der hvor det handler om å unngå langvarige interneringsperioder, f.eks. hvor det kan være tale om langvarig internering i påvente av rettslig behandling av spørsmålet om utreiseplikt mv. Siden perioder med langvarig internering ikke er aktuelt i saker

¹⁰ Home Office, *Immigration bail*, Version 3.0, 10. August 2018, s. 27–28.

som gjelder mindreårige i Norge, er det svært vanskelig å se hvordan en ordning med kausjon eller garantistillelse skal kunne anvendes på en hensiktsmessig måte som alternativ til internering.

Dersom sikkerhetsstillelse skulle innføres i norsk praksis i tilknytning til saker om tvangsretur, ville det neppe utgjøre et alternativ til frihetsberøvelse, men snarere et supplement til meldeplikt og bestemt oppholdssted, og avgrenset til å gjelde voksne uten barn.

Det er også grunn til å påpeke at denne typen ordninger utfordrer likebehandlingsprinsipper og kan tenkes å sette blant annet familie og venner under et svært sterkt og uheldig press med hensyn til å stille garantier. For enkelte kan det også være så sterke økonomiske interesser i å bli værende i et vestlig land, at det bare i begrenset grad vil redusere unndragelsesfaren, med mindre det økonomiske garantibeløpet settes svært høyt. Det kan også oppstå mange krevende utfordringer knyttet til når et kausjonsansvar eller en garantistillelse skal kunne inndrives. I tillegg må det forventes at det ville skape sterke reaksjoner dersom staten skulle beholde eller inndrive store pengebeløp som følge av at en utlending unndrar seg tvangsutsendelse.

Det er også en risiko for at en slik ordning kan føre til utnyttelse av sårbare personer, hvilket også påpekes i rapporten til arbeidsgruppen under Europarådet. Det kan tenkes at noen ser seg nødt til å ta opp private lån på dårlige vilkår for å finansiere beløpet. I ytterste konsekvens er det også en viss risiko for at dette kan lede til menneskehandel.

6.3 Tiltak for å gjøre internering mest mulig skånsom

6.3.1 Haraldvangen familiesenter

I desember 2017 ble familieenheten ved Politiets utlendingsinternat på Trandum flyttet til Haraldvangen i Hurdal kommune. Alle barnefamilier som interneres plasseres her. Haraldvangen familiesenter har et sivilt preg uten gitter eller gjerder rundt bygget, og de ansatte bærer ikke uniform. Familiene kan bevege seg fritt inne i bygget, men dører og vinduer er låst slik at enheten likevel defineres som lukket.

Haraldvangen familiesenter har kapasitet til to barnefamilier, totalt ti personer, samtidig. Hver familie disponerer to rom. Det finnes også et stort oppholdsrom med aktiviteter og leker for barn og mulighet for å se på TV. En stor terrasse fungerer som et uteområde. Det er i tillegg mulighet for de ansatte til å ta med barna ut på en fotballbane og en lekeplass i nærheten, ev. ta med barna i skogen og friarealet rundt bygget.

De ansatte ved Haraldvangen familiesenter har god barnefaglig kompetanse. Barnefaglig prosjekt i PU har sørget for særskilt barnefaglig opplæring og veiledning av de ansatte, herunder ved hjelp av de barnefaglige ekspertene Jon-

Håkon Schultz og Åse Langballe. Det legges stor vekt på å ivareta barna på best mulig måte mens de oppholder seg på Haraldvangen familiesenter.

Under oppholdet på familiesenteret får barnefamilien nødvendig oppfølging, ut fra de konkrete behovene i saken. De ansatte på familiesenteret må forsøke å forberede barnefamilien på det kommende hendelsesforløpet og motivere til uttransport så godt det lar seg gjøre innenfor den disponible tidsperioden.

Familiene som oppholder seg her er nylig blitt pågrepet av politiet og vil ha behov for tid og ro til å avfinne seg med situasjonen. De ansatte vektlegger å få til samarbeid fra foreldrene for å redusere behovet for maktmidler når selve uttransporten skal gjennomføres dagen etter.

Et barn kan oppleve en pågripelse og uttransport som skremmende. For å minimere risikoen for traumer, er det viktig at barnet får tid til å forstå hva som skjer, og får tydelig og tilrettelagt informasjon om hvorfor en uttransport skal skje. De ansatte på Haraldvangen familiesenter har tid, mulighet og kompetanse til å snakke med barnet og svare på eventuelle spørsmål barnet har. De ansatte vet hvordan de skal møte barn på en profesjonell måte og de er trent til å håndtere vanskelige situasjoner som kan oppstå.

Under tiden på Haraldvangen familiesenter vil foreldrene etter de eksterne barnefaglige rådgivernes syn få tid og mulighet til å roe seg ned og reorientere seg, noe som fører til at de blir i bedre stand til å ta vare på barna sine. Familien vil også få mulighet til å ta nødvendige telefoner og eventuelt pakke om bagasjen sin under oppholdet på Haraldvangen familiesenter. De ansatte vil kunne være en støtte for hele familien i en sårbar situasjon. De vil kunne støtte og roe barna, dersom mor/far ikke klarer å håndtere situasjonen som omsorgsperson og må føres bort fordi de truer eller skader seg selv eller andre.

Det er et mål for familieenheten at barnefamilier før utreisen blir forberedt til å returnere og at returen blir gjennomført på en så rolig måte som mulig. Dette bidrar til å redusere bruk av maktmidler, noe som igjen fører til at returen blir mindre traumatisk eller stressende for barna.

6.3.2 Tidsrammen når barn innplasseres på Haraldvangen

Stortinget fastsatte i 2018 en ny hovedregel om at en mindreårig utlending som blir pågrepet, normalt ikke skal holdes lenger enn 24 timer, se utlendingsloven § 106 c tredje ledd første punktum:

«En mindreårig utlending som blir pågrepet, skal normalt ikke holdes lenger enn 24 timer.»

Tidsgrensen på 24 timer skaper utfordringer. Dette gjelder både med hensyn til den praktiske gjennomføringen av uttransporter, og med hensyn til å ivareta barnets beste i forbindelse med tvangsretur.

Rent praktisk er det særlig en utfordring dersom politiet må pågripe en familie som er bosatt i lang avstand fra det sentrale østlandsområdet for transportering først til Oslo lufthavn, og deretter for flyvning til et fjerntliggende hjemland samme dag. Dersom en slik prosess overhodet er praktisk gjennomførbar innenfor fristen, gir den uansett liten eller ingen mulighet for familien til praktisk forberedelse, verken med hensyn til å forlate Norge eller med hensyn til ankomsten i hjemlandet. PU skriver i denne sammenheng blant annet følgende om bestemmelsen i et brev til POD 6. april 2018:

«Slik den nye lovbestemmelsen er utformet fremstår det som noe uklart for PU hva som faktisk er fristen for fremstilling av mindreårige, og hvilken praktisk betydning det har at «en mindreårig utlending som blir pågrepet, skal normalt ikke holdes lenger enn 24 timer».

Helt konkret oppstår spørsmålet der man pågriper en mindreårig kl. 06.00 for uttransportering med flyavgang kl. 13.00 påfølgende dag. I en slik situasjon vil den mindreårige være pågrepet i mer enn 24 timer. Dersom man i et slikt tilfelle skal forholde seg til at de mindreårige ikke skal holdes pågrepet i mer enn 24 timer, oppstår det flere utfordringer. For å holde seg innen fristen på 24 timer vil en pågrepelse måtte gjennomføres senere på morgenen. Årsaken til at man gjennomfører pågripelser tidlig på morgenen, er både at sannsynligheten for at familien er samlet på bopel er størst på dette tidspunktet, i tillegg til at det er uheldig å gjennomføre pågripelser på blant annet skoler eller i barnehagen. En streng tolking av bestemmelsen vil legge betydelige begrensninger på politiets handlingsrom og polititaktiske og operative forhold. Vi understreker at PU i mange saker må søke bistand til pågripelser hos lokalt politidistrikt, som kan ha andre oppdrag de må ta hensyn til før de bistår PU.

En stor andel av PUs pågripelser av mindreårige, dreier seg om afghanske barn i følge med sine foreldre. I en stor andel av disse sakene vil det være behov for en såkalt «fit for flight» vurdering. Dette gjennomføres av legene tilknyttet utlendingsinternatet, og det vil derfor ofte være behov for at familien innsettes på Haraldvangen dagen før planlagt uttransport, for at dette skal kunne la seg gjennomføre. Et forhold som må tas i betraktning er at mange mindreårige og deres familie er plassert på mottak langt fra OSL. Det vil derfor ikke være praktisk mulig å frakte familien til Haraldvangen for en «fit for flight» samme dag som uttransporten skal gjennomføres.

Tilsvarende vil det ofte medføre en merbelastning for den mindreårige dersom pågripelsen skal skje samme dag som uttransport, dersom bopel ikke er på sentrale Østlandet. Mange vil ha en lang reise fra OSL og til hjemlandet, og reisen vil ytterligere forlenges dersom avreise fra mottak må skje samme dag. Det bemerkes for øvrig at et alternativ vil være og i større grad vurdere pågrepelse og fremstilling for fengsling en dag tidligere. Dette vil, slik PU ser det, imidlertid både være lite prosessøkonomisk, i tillegg til at det vil være en ekstra påkjenning for den mindreårige. Det vil også medføre at familier frihetsberøves for lengre tid enn det som strengt tatt er nødvendig med hensyn til returforberedelse.»

Departementet mener beskrivelsen fra PU også gjør det tydelig at det ikke alltid vil være forenlig med hensynet til barnets beste å gjennomføre en utsendelse i

løpet av 24 timer. Ut fra en barnefaglig vurdering er det gode grunner til at det bør settes av noe mer tid til å gjennomføre uttransporteringen. Dette er bekreftet gjennom de barnefaglige vurderingene som er vedlagt fra professor Schultz og spesialpedagog Langballe, 15. august 2018 (vedlagt), hvor det blant annet heter:

«Både internering på Haraldvangen og påsetting av fotlenker på foreldre er intervensjoner som innebærer frihetsberøvelse og kontroll. Begge deler kan skje fordi foreldrene ikke samarbeider med politiet, og ikke velger assistert retur. Begge typer intervensjoner innebærer en ny stress-situasjon for familiene, og spesielt barna, som har levd i usikkerhet og på vent i kortere og lengre perioder. I følge de barnefaglige prinsippene som skal sikre barnets beste er det et mål å redusere stresset i denne situasjonen så mye som mulig, og benytte det siste døgnet i Norge til å skape trygghet, forståelse, forutsigbarhet og involvering. Det innebærer å ha god tid til å roe foreldrene og gjøre dem på best mulig vis i stand til å være trygge foreldre for barna her og nå. Gode, tilrettelagte samtaler som foregår i en prosess, for familien samlet og individuelt, og god tid er essensielt for å oppnå dette. Samtalene bør gjennomføres av øremerket personell med barnefaglig kompetanse og erfaring. Gitt et slikt innhold er det faglig sett en fordel at et opphold på Haraldvangen strekker seg over ett døgn, slik at familien får tid og anledning til å reorientere seg mot en ny situasjon. En svært hurtig utreise ser vi ikke nødvendigvis som et godt tiltak for å legge til rette for barnets beste.»

Departementet mener det er svært uheldig dersom bestemmelser som er ment å ivareta barnets beste, i praksis kan føre til unødvendige belastninger for barnet. Departementet foreslår 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. I så fall kan hele § 106 c tredje ledd bli lydende som følger:

«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.»

7 Særskilt om elektronisk kontroll

7.1 Bakgrunn

Høsten 2016 ble POD bedt av departementet om å utrede muligheten for elektronisk kontroll i utlendingssaker. I desember samme år svarte POD at

elektronisk kontroll ble ansett å være lite egnet i saker med kortvarig internering, men at tiltaket kunne være mer egnet dersom interneringsperioden er lengre.

I Prop. 126 L (2016–2017) om endringer i utlendingsloven (tvangsmidler mv.) uttalte departementet på s. 124 at det ville være behov for mer tid på utredning før det kunne tas stilling til om elektronisk kontroll kunne og burde innføres som et tvangsmiddel i alminnelige utlendingssaker. Departementet fremmet derfor ikke noe generelt forslag om elektronisk kontroll som et alternativ til internering, men ville eventuelt komme tilbake til dette etter grundigere vurderinger.

I komitéinnstillingen, Innst. 181 L (2017–2018), hadde de politiske partiene følgende mindretallsmerknader på side 9–11:

«Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti mener elektronisk kontroll, som i dag både anvendes som et alternativ til straff og som omvendt voldsalarm, også må kunne anvendes for barnefamilier som et alternativ til internering. Det er en løsning som allerede er i bruk i Norge, og som er mindre inngripende.

Det påpekes at det er foreldrene som skal påføres fotlenken, ikke barna.

Disse medlemmer mener elektronisk kontroll kan ha flere fordeler som et alternativ til fengsel. Barna vil kunne bevege seg fritt som vanlig selv om foreldrene bærer lenken. De vil kunne fortsette i barnehage, på skole, spille fotball med vennene eller delta i andre frihetsaktiviteter. De vil få mulighet til å ta farvel med vennene sine fordi de vil vite om at de snart skal reise, i motsetning til i dag, hvor de fraktes til internering uten forvarsel. Man vil også kunne unngå pågripelsessituasjoner som er svært uheldige for barna, som at politiet henter familiene om natten fordi de er avhengige av at familien er samlet. Elektronisk fotlenke kan også påføres uten at barna er til stede. Fotlenken vil også bidra til at myndigheten vil ha større kontroll på familiene når de skal hentes for utreise enn i dag, fordi de vet hvor foreldrene befinner seg til enhver tid. Dette vil kunne bidra til langt bedre pågripelsessituasjoner.

Disse medlemmer mener det er viktig at det fremkommer tydelig i regelverket at pågripelsessituasjonen i forbindelse med påføring av elektronisk kontroll skal skje på en måte som skåner barna, for eksempel ved at det skjer når barna ikke er til stede. Personer som får elektronisk fotlenke, må gis god informasjon om hva dette innebærer og hvilke konsekvenser misbruk av ordningen vil medføre.

Disse medlemmer viser til at både NOAS, Unicef, Barneombudet og Redd Barna er positive til elektronisk kontroll som et alternativ til internering.

Disse medlemmer merker seg at justisministeren i spørretimen 14. februar 2018, bekreftet at hun ikke har eller jobber med å finne alternativer til frihetsberøvelse av barn slik regjeringen er forpliktet til, men igjen henviste til familievennlig internering/fengsel. Justisministeren uttalte videre at hun ikke støttet forslaget om fotlenke med den begrunnelse at «det er for enkelt bare å klippe lenken av seg og stikke av».

Disse medlemmer vil påpeke at dersom det er tilfelle at det er enkelt å stikke av fra en fotlenke, står vi overfor et alvorlig problem knyttet til sikkerheten til dem som lever med trusler om vold, og som beskyttes av en omvendt voldsalarm i dag. Det er oppsiktsvekkende at justisministeren sier at det er enkelt «å klippe av lenken og

stikke av» uten å si noe om hvordan hun tenker å følge dette opp videre for dem som lever med beskyttelse fra en omvendt voldsalarm.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet viser for øvrig til ordskiftet mellom statsråd Sylvi Listhaug og lederen av justiskomiteen, Lene Vågslid, i spørretimen 14. februar 2018.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti vil påpeke at det ikke ser ut til å være belegg for statsrådens påstander fra Stortingets talerstol, og viser til at politiet, i samarbeid med kriminalomsorgen, har skiftet ut alle OVA-lenker med en helt ny generasjon lenker for domfelte som er dømt til bruk av omvendt voldsalarm. Lenken er trådløs og lades raskt, samt at på- og avlenkingsprosessen ikke lenger krever ekstraustyr og kun vil ta noen sekunder hvor den lukkes eller åpnes elektronisk. Det er også verifisert at lenkens hardware og software er av en mye bedre kvalitet enn de gamle lenkene. De nye lenkene er testet for brannfare og varmeutvikling i batteriet og i selve lenken. All testing som er gjort, og erfaring fra andre land, viser at dette er et meget godt produkt som vil gi økt brukertilfredshet både for politiet og kriminalomsorgen, samt at den lave vekten og forbedret vektfordeling er positivt for den domfelte. De nye fotlenkene vil gi en bedring av utstyrets stabilitet. Lenken veier 180 gram og benytter både GPS- og GSM-posisjonering. Den kommuniserer via mobildata og SMS og er vanntett helt ned til 30 meter. Ladingen er trådløs og er unnagjort på kun 30–60 minutter.

Disse medlemmer mener denne teknologien også vil kunne egne seg som et alternativ til internering for barnefamilier som skal uttransporteres med tvang.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet viser til at det allerede i dag finnes flere alternativer til fengsling, og at fengsling er og skal være siste utvei. Disse medlemmer merker seg at det i proposisjonen henvises til en foreløpig utredning om bruk av fotlenke i utlendingssaker. Det fremkommer her at fotlenke er best egnet for personer som er motivert for denne typen soning (dvs. hjemmesoning), og som ønsker å overholde satte vilkår. Det finnes i hovedsak to systemer for fotlenke, hvorav den ene som benyttes til hjemmesoning, relativt enkelt kan klippes av. Den andre modellen, som har innebygd GPS og benyttes til såkalt omvendt voldsalarm, kan også relativt enkelt saboteres ved for eksempel å unnlate å lade. Dersom en fotlenke klippes av, saboteres eller vilkårene brytes, vil alarmen gå hos politiet. I tilfeller der fotlenke benyttes som omvendt voldsalarm, vil politiet raskt kunne oppsøke personen som skal beskyttes, for å gi nødvendig beskyttelse. Fotlenke vil derfor fungere godt som omvendt voldsalarm, selv ved forsøk på sabotasje av fotlenken. Disse medlemmer mener at fotlenke ikke vil være like godt egnet i utlendingssaker der personer raskt skal uttransporteres fra Norge. Utlendingsmyndighetene vil miste oversikten i det øyeblikket fotlenken blir sabotert, og dermed risikere at uttransportering ikke vil kunne finne sted.

Disse medlemmer påpeker dessuten at det er flere sider ved en ordning med bruk av elektronisk kontroll som vil være utfordrende ved en vurdering opp mot hensynet til barnets beste. Det vises til at fotlenke anses å være tilnærmet like inngripende som fengsling. Disse medlemmer mener flere viktige og praktiske spørsmål må besvares i en eventuell utredning. Blant annet vil det sannsynligvis være slik at politiet uansett må hente, anholde og bringe personer til flyplassen. Dersom politiet uansett må innbringe disse, kan tiden med fotlenke bare bli en unødvendig tilleggsbelastning.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti peker på at opprettelsen av en egen familieenhet utenfor Trandum er et skritt i riktig retning for å oppfylle norsk rett og internasjonale forpliktelser, men vil påpeke at dette gjelder de tilfellene der barn må interneres når myndighetene kommer til at dette er siste utvei. Det alene fritar ikke for å søke alternative løsninger, da det fortsatt vil innebære frihetsberøvelse av barn. Norge er forpliktet til å anvende alternative løsninger, noe som forslaget fra regjeringen ikke legger opp til. Disse medlemmer mener elektronisk kontroll kan være et godt alternativ. Det er allerede i bruk som alternativ til soning og som omvendt voldsalarm og bør derfor også kunne benyttes som et alternativ til internering av barnefamilier.

Disse medlemmer er innforstått med at dette tiltaket vil kunne innebære noe merarbeid for politiet i forbindelse med uttransporteringer, men det avgjørende her er vår forpliktelse til å ta i bruk mindre inngripende alternativer enn frihetsberøvelse når det er mulig. Elektronisk kontroll vil kunne gjøre det lettere for politiet å planlegge, all den tid det vil kunne være mulig å pålegge fotlenke lengre enn en internering, som ikke skal være på mer enn tre dager. Ordningen skal evalueres for å se om det eventuelt er nødvendig med visse justeringer.

[...]

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Kristelig Folkeparti mener forsøk på unndragelse og sabotasje av retur mens man har fotlenke bør føre til strenge sanksjoner i form av internering for familien. Den strenge sanksjonen er avgjørende også for å forebygge at foreldre som opplever at de er i en svært vanskelig situasjon fordi de skal tvangsutsendes, ikke leverer barna fra seg til andre for å unndra seg retur. Det er avgjørende at foreldrene, som er de som skal ha på fotlenken, informeres tydelig og godt om at dersom man forsøker å unndra seg utreise, for eksempel ved å skille familien, vil dette føre til at familien vil bli funnet og internert før utreise, noe som ikke er ønskelig med tanke på familiens og barnas beste. Det er viktig at det kommuniseres tydelig at fotlenke er et alternativ til internering, og at det er foreldrenes ansvar å følge de reglene som gjelder for bruk av fotlenke. Dette vil være i tråd med prinsippet om at internering av barn kun skal gjøres som siste utvei. Det presiseres videre at også i disse sakene, hvor internering skjer fordi familien har forsøkt å unndra seg utreise mens de hadde elektronisk fotlenke, og internering derfor er siste utvei, skal interneringen skje ved familieenhetene, med mindre barna ikke befinner seg sammen med foreldrene.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet mener departementets forslag ikke tar tilstrekkelig hensyn til at fengsling av barn bør unngås. Senterpartiet har støttet etablering av en egen familieenhet som alternativ til internering på Trandum interneringsmottak, men mener det snarest bør utvikles alternativer til internering av barnefamilier som tar hensyn til at barn ikke skal plasseres under fengselslignende forhold.

Deretter fremgår følgende flertallsmerknader på side 11:

«Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet og Senterpartiet, viser til at elektronisk kontroll gjennom bruk av fotlenke på en eller begge foreldre er et inngripende tiltak som kan skape situasjoner som oppleves som traumatiske. Bruk av elektronisk kontroll i en familieenhet som ikke har kyndig personell og barnefaglig kompetanse rundt seg, kan skape situasjoner som er vanskelige å kontrollere. Bruk av elektronisk kontroll bør derfor utredes før tiltaket iverksettes.

Flertallet mener det er viktig at bruk av internering av barnefamilier skal være et kortvarig tiltak på ett til to døgn. Det kan være unntak hvor det er bedre å forlenge interneringen enn å foreta gjentatte pågripelser. Slike unntak må være nøye regulert og begrunnet særskilt.»

7.2 Politiets utredning

7.2.1 Innledning

I brev 24. mai 2018 ble POD bedt av departementet om å utrede bruk av elektronisk kontroll for barnefamilier, slik det fremgår av Stortingets anmodningsvedtak nr. 541. Det fremgår av oppdragsbrevet at det på bakgrunn av Stortingets vedtak nr. 542 også var ønskelig at utredningen vurderer bruk av elektronisk kontroll som alternativ til frihetsberøvelse av enslige mindreårige.

POD ba i brev 13. juni 2018 om at PU skulle utrede bruk av elektronisk kontroll for barnefamilier i tråd med de føringer som fremgår av departementets brev.

Oppdraget er besvart av PU i utredning av 22. august 2018. Utredningen søker å klarlegge om elektronisk kontroll kan være et adekvat og tilstrekkelig alternativ til internering med det formål at barnefamilier og enslige mindreårige interneres i mindre utstrekning enn i dag. PU har innhentet 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. De har som tidligere nevnt vært engasjert som fagkonsulenter for PU siden 2017 og har inngående kunnskap om PUs operative arbeid gjennom alle faser fra ankomst til retur.

Utredningen fra PU er vedlegg til dette notatet.

7.2.2 Beskrivelse av mulige alternativer

Videreføring av dagens ordning

Alternative løsninger for elektronisk kontroll må holdes opp mot gjeldende praksis for innsettelse av barnefamilier på Haraldvangen familiesenter.

Grunnlaget for en innsettelse i familiesenteret er en pågripelsesbeslutning eller kjennelse fra retten. Etter at utlendingsloven § 106 c ble endret med virkning fra 15. mai 2018 er det blant annet innført nye tidsgrenser for internering av mindreårige. Barnefamilier skal bare kunne interneres for tre døgn av gangen og ikke i mer enn ni døgn til sammen. Dette er nærmere beskrevet i avsnitt 5.3.

Alternativ 1: Elektronisk kontroll ved bruk av radiofrekvensteknologi (RF-teknologi)

Straffegjennomføring med elektronisk kontroll er i dag et alternativ til straffegjennomføring i fengsel. Ordningen innebærer at domfelte får påmontert en

fotlenke som ved hjelp av RF-teknologi er koblet til en mottaker i boligen. Kriminalomsorgen benytter kun RF-teknologi i dag, noe som betyr at man bare kan sjekke om domfelte er innenfor rekkevidden av basestasjonen (boligen) eller ikke. Lenkene skal ikke lades opp og har en batterilevetid på litt i overkant av ett år. De sendes til leverandøren for batteriskift. Basestasjonen er avhengig av GSM-dekning for å rapportere hendelser og alarmer.

Alternativ 2: Elektronisk kontroll ved bruk av sporingsteknologi (GPS)

Politiet benytter elektronisk kontroll i form av omvendt voldsalarm (OVA). OVA benyttes vanligvis overfor personer som er ilagt besøksforbud mot en annen person. Løsningen innebærer at den som har besøksforbud (voldsutøveren) bærer en fotlenke som bruker satellittnavigasjon (GPS) for å rapportere inn personens posisjon via mobilnettet (GSM). Løsningen er ikke begrenset til sluttbrukerens oppholdssted, men har kontroll der sluttbrukeren måtte befinne seg. I løsningen defineres det for hvert tilfelle forbudssoner som den som har besøksforbud ikke kan bevege seg inn i. Slike forbudssoner kan defineres etter ønske og kan enten innrettes som et forbud mot å bevege seg inn i spesifikke områder eller omvendt, at det er spesifikke områder som angis som «lovlige» og at det er forbudt å bevege seg utenfor dem. Dette kan dreie seg om en landsdel, en by, eller eventuelt et mottaksområde. Dersom personen beveger seg inn i en forbudt sone, ut av lovlig sone, forsøker å sabotere fotlenken, eller unnlater å lade den ved behov, vil dette utløse en alarm. Det vil da også være mulig å aktivere GPS-sporingen, slik at man vil få informasjon om personens nøyaktige posisjon.

Av de to tekniske løsningene for elektronisk kontroll anser PU at alternativ 2 (OVA-løsningen) som best egnet for det angitte formålet, da denne løsningen gir mulighet for sporing. Fotlenkene som benyttes fremstår videre å være vanskeligere å klippe av eller sabotere. Det vises ellers til nærmere beskrivelse av løsningene i utredningens punkt 7.1 og 7.2, samt PUs vurdering i punkt 9.3 og 9.4.

7.2.3 Politiets vurdering

PUs vurdering er at elektronisk kontroll ikke i tilstrekkelig grad vil være et egnet alternativ til pågripelse eller internering. I de aktuelle sakene er det allerede unndragelsesfare ved at barnefamilien eller den enslige mindreårige ikke ønsker å rette seg etter et endelig vedtak. I et så kort tidsperspektiv som det er aktuelt med frihetsberøvelse av barnefamilier eller enslige mindreårige, vil unndragelsesfaren styrkes når politiet gjør den eller dem det gjelder oppmerksom på at tvangsretur skal gjennomføres. Idet fotlenke installeres og det informeres om at uttransport skal skje innen kort tid, vil barnefamilien eller den enslige mindreårige få et sterkt incitament til å forsøke å avbryte uttransporten. PU vurderer at det ikke kan anses å være til barnets beste at foreldre (eller barnet selv, dersom barnet er mellom 15 – 18 år) påføres fotlenke i en allerede sårbar og stresset situasjon. Bruk av fotlenke kan etter PUs vurdering i ytterste konsekvens medføre splittelse av familien eller

andre drastiske tiltak for å sabotere fotlenken og/eller at familien eller den enslige mindreårige går i skjul.

Den antatte gevinsten ved å innføre fotlenke som alternativ til internering – altså det positive ved å unngå frihetsberøvelse av barn – anses ikke på langt nær tilstrekkelig til å veie opp for fordelene for barna ved å være på Haraldvangen familiesenter i et kort tidsrom før uttransport. PU anbefaler derfor ikke innføring av elektronisk kontroll som alternativ til pågrepelse eller internering av barnefamilier eller enslige mindreårige.

PUs anbefaling blir støttet av UDI og av de eksterne fagpersonene som har vært engasjert i arbeidet med den barnefaglige veilederen for politiet i utlendingssaker, se bilag til utredningen.

Både frihetsberøvelse og elektronisk kontroll kan oppleves som svært inngripende overfor den enkelte. Begge deler kan skje fordi foreldrene ikke samarbeider med politiet, og ikke velger assistert retur. I uttalelsen fra de eksterne fagpersonene pekes det på at begge typer inngrep innebærer en ny stressituasjon for familiene, og spesielt barna. I henhold til de barnefaglige prinsippene som skal sikre barnets beste er det et mål å redusere stresset i denne situasjonen så mye som mulig og benytte den siste tiden i Norge til å skape trygghet, forståelse, forutsigbarhet og involvering. Bruk av fotlenke som tiltak må spesifiseres og detaljbeskrives med henblikk på å imøtekomme kravet om barnets beste. Først da kan man gi en reell barnefaglig vurdering av tiltaket. De eksterne fagpersonene mener imidlertid at Haraldvangen familiesenter pr i dag er i ferd med å utvikle et opplegg som på godt vis tar hensyn til barnets beste, med grunnlag i de barnefaglige prinsippene i PU. Hvis fotlenke skal være et alternativ, mener de tiltaket må ivareta det samme barnefaglige innholdet som familiesenteret på Haraldvangen tilbyr.

POD slutter seg til PUs vurdering og konklusjon. POD anser ikke at elektronisk kontroll som et egnet alternativ til pågrepelse eller internering av barnefamilier eller enslige mindreårige.

7.3 Rapporten til arbeidsgruppen under Europarådet

Rapporten viser at elektronisk kontroll eller «tagging» sjeldent er benyttet i utlendingssaker i Europa. Tiltaket referer til en form for overvåkning som har som formål å monitorere eller begrense en persons bevegelser med bruk av teknologi, slik som armbånd eller ankelbånd med GPS-sporing. Arbeidsgruppen viser til at elektronisk kontroll primært er brukt i forbindelse med straffesaker, og noen hevder derfor at det er upassende i forbindelse med migrasjon.

I rapporten blir ikke tiltaket drøftet spesifikt opp mot barnefamilier og mindreårige. Arbeidsgruppen nevner imidlertid at FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR), FNs spesialrapportør for migranternes rettigheter, EUs byrå for grunnleggende rettigheter, samt forskjellige forskere på feltet, anser

elektronisk kontroll for å være det mest påtrengende av de forskjellige alternativene til frihetsberøvelse, og at aktørene fraråder at tiltaket tas i bruk.

I minst én studie om alternativer til utlendingsrettslig frihetsberøvelse var overholdelsesraten for elektronisk kontroll tilsvarende den hos personer som meldte seg via telefon. Arbeidsgruppen mener dette tilsier at mindre inngripende tiltak kan være like effektive som elektronisk kontroll.

7.4 Vurdering

7.4.1 Innledning

Departementet deler politiets oppfatning om at elektronisk kontroll ikke vil være et egnet alternativ til pågrep eller internering av mindreårige som skal tvangsreturneres. Departementet er ikke kjent med at noen andre av de landene som vi vanligvis sammenligner oss med, benytter elektronisk kontroll som alternativ til internering overfor barnefamilier.

7.4.2 Hensynet til den mindreårige

På grunn av blant annet opplæring av brukerne og tilpasning synes det å være upraktisk at politiet skal feste alarmløsningen på familiene *dagen før* pågrep og uttransportering. Videre er det grunn til å tro at risikoen for unndragelse vil øke betydelig dersom politiet oppsøker en familie med beskjed om at de vil bli hentet en av de aller nærmeste dagene for tvangsretur. Disse forhold tilsier at eventuell pålenking trolig må skje lengre tid i forveien, for eksempel 2–3 uker før planlagt uttransportering. Dette forutsetter i så fall at politiet har planlagt aksjonen så lang tid i forveien, og at den også er tilstrekkelig forberedt til at det kan treffes formell beslutning om bruk av elektronisk lenke.

Det er imidlertid grunn til å spørre om ikke en venteperiode, for eksempel på 14 dager, vil være mer belastende for familien enn for eksempel 1–3 dagers opphold på en familieenhet med et tilrettelagt apparat for å ivareta familien. Videre vil politiet uansett måtte hente familien dagen før uttransportering i de tilfeller hvor flyavgang for eksempel er morgen eller formiddag. I så fall vil perioden med elektronisk kontroll være en tilleggsbelastning for familien, sammenlignet med dagens situasjon, hvor slike tiltak ikke er i bruk.

Det må forventes at en forhåndsvarslet pågrep kan føre til svært opprivende situasjoner hvor slektninger og støtteapparat mv. er samlet for å protestere mot utsendelsen. Dette vil også kunne vekke interesse fra media. Selv om politiet må tåle offentlig oppmerksomhet rundt sine handlinger, kan en slik eksponering være belastende for dem som skal sendes ut, særlig involverte barn.

Departementet antar at hensynet til barnets beste vil bli ivaretatt på en bedre måte med dagens løsning enn gjennom elektronisk kontroll. I den forbindelse må det ses på den totale maktbruken, ikke bare hvor langvarig opphold familien får på

Haraldvangen. Enhver tvangsretur innebærer en viss grad av frihetsberøvelse. Selv om elektronisk kontroll benyttes, vil politiet likevel måtte pågripe utlendingen for gjennomføring av utreisen, herunder bringe vedkommende til flyplassen. En fordel med dagens ordning, er at PU har anledning til å observere familien og ut fra sin kjennskap til familien kunne tilrettelegge uttransporten ut fra barnas og de voksnes behov. God planlegging og ro rundt prosessen kan føre til at det er mindre behov for å benytte maktmidler.

7.4.3 Risiko for unndragelse

Politiet har som nevnt ofte behov for å ha kontroll over aktuelle personer frem til en planlagt uttransport. Sammenlignet med internering, vil det være en høyere risiko for unndragelse forbundet med elektronisk kontroll. Den unndragelsesfaren som allerede foreligger, blir trolig aktualisert og forsterket idet elektronisk kontroll iverksettes og utlendingen får vite at tvangsretur er nært forestående. Videre har PU erfart at når mottakerland bare tar imot tvangsutsendte familier på bestemte ukedager, blir dette raskt kjent blant borgere av dette landet. Dette har ført til at barnefamilier har holdt seg borte fra mottak på de ukedagene pågripelser ville måtte skje for at en tvangsretur kan gjennomføres.

Elektronisk fotlenke vil ikke forhindre at utlendinger for eksempel går i kirkeasyl, eller at familien sørger for å holde seg spredt for å vanskeliggjøre samlet pågrepelse. Saksforholdet i Borgarting lagmannsretts dom 31. mai 2017 er illustrerende. I denne saken ble staten dømt for å ha krenket familiens menneskerettigheter etter at de var blitt internert i påvente av utsendelse. Politiet planla å pågripe familien samlet, men under pågripelsen ble det klart at den eldste sønnen i familien ikke var til stedet da aksjonen ble iverksatt. Senere ble det avdekket at sønnen hadde mottatt meldinger på Facebook fra familien om å holde seg borte. Dette resulterte i at familien ikke kunne returneres samlet og at en planlagt utsendelse ikke kunne gjennomføres.

I diskusjonen har enkelte fremhevet at elektronisk kontroll benyttes for å sikre overholdelse av kontaktforbud, såkalt omvendt voldsalarm (OVA). Det er flere grunner til at dette ikke er sammenlignbare situasjoner. Dersom alarmen går i en OVA-sak, vil politiet rykke ut for å sikre fornærmede. Tiltaket gir økt sikkerhet for fornærmede, men ingen garanti. Videre vil manglende overholdelse hos personer som er pålagt elektronisk kontroll kunne bli møtt med både sosiale og rettslige sanksjoner ved manglende oppfyllelse, blant annet straff og forlenget elektronisk kontroll.

Det bemerkes for øvrig at bruk av elektronisk kontroll for sanntidsovervåkning er et så inngripende tiltak, at det uansett bør forutsette en domstolsbeslutning.

7.4.4 Manglende tiltak for å reagere mot brudd på vilkårene

Ved bruk av elektronisk kontroll i utlendingssaker som gjelder barnefamilier er det høyst usikkert hvilke konsekvenser et eventuelt brudd på pålegget skal føre til. Departementet understreker at i saker hvor uttransporteringen mislykkes, er det ikke uten videre gitt at det kan gjennomføres ny uttransportering i løpet av noen dager. Det kan blant annet gjelde lange varslingsfrister til hjemlandet for aksept av retur, det kan være begrenset med flyavganger til returdestinasjonen, og politiet må også ha nødvendig mannskap tilgjengelig (både hos PU og lokalt politidistrikt). Av samme grunner kan heller ikke en planlagt uttransportering av barnefamilier eller enslige mindreårige uten videre fremskyndes, for eksempel hvis det plutselig skulle oppstå fare for unndragelse. Tvangsretur av mindreårige er derfor blant de mest ressurskrevende sakene som PU arbeider med.

Noen har pekt på *internering* som en mulig konsekvens. Departementet mener det er høyst tvilsomt hvor avskrekkende en advarsel om internering ved brudd på vilkårene om fotlenke vil være. Årsaken til at spørsmålet om å pågripe familien dukker opp, er at familien oppholder seg her ulovlig – familien har ikke forholdt seg til pålegg om å reise ut. Det må antas at det familier i en slik situasjon først og fremst vil unngå er tvangsreturen, ikke internering. Til sammenligning blir alle som får avslag også orientert om at oversittelse av utreisefrist kan lede til en tvangsretur. Mange utlendinger velger likevel, av forskjellige grunner, å bryte utreisefristen.

Departementet nevner også at dersom man ser for seg at elektronisk kontroll for eksempel skal etableres 14 dager før planlagt uttransportering, vil det vanskelig være aktuelt at også mindreårige skal interneres sammen med familien ved brudd på vilkårene. Det kan heller ikke vurderes som aktuelt at man i en slik situasjon som utgangspunkt skulle kunne internere en eller begge foreldrene. Det ville i så fall føre til en svært uheldig familiesplittelse i en svært krevende situasjon for familien og virke ekstra belastende på involverte barn, sammenlignet med noen dagers samlet opphold på Haraldvangen.

Dersom konsekvensen skal være at sabotasje eller manglende overholdelse av pålegg om elektronisk kontroll skal føre til *straffansvar og straffegjennomføring* for familiemedlemmer over kriminell lavalder, kan også dette føre til familiesplittelse, samt trenering av returen. Departementet kan vanskelig se at dette på generelt grunnlag vil være bedre for barna enn en kortvarig internering i påvente av tvangsretur.

Departementet merker seg også at KDI i brev 6. juli 2018 blant annet uttaler at:

«Målgruppen for henholdsvis straffegjennomføring og i asylsaker vil være svært ulike. Mangel på frivillighet anses å være av avgjørende betydning for evne og vilje til å overholde vilkår, unngå sabotasje på utstyr og unndragelse. Kriminalomsorgens positive erfaringer med domfeltes gjennomføringsevne er derfor ikke nødvendigvis relevant i asylsaker. Om mulig bør det foreligge noen

fordeler ved bruk av elektronisk kontroll for å sikre tilstrekkelig motivasjon og samarbeidsvilje også for målgruppen i asylsaker.»

8 Særskilt om enslige mindreårige

Enslige mindreårige som søker beskyttelse i Norge, får tilbud om å bo på transittmottak for enslige mindreårige. De enslige mindreårige blir sammen med en følgeperson kjørt til Ankomstsenter Østfold for å gjennomføre den obligatoriske helseundersøkelsen der, før de kjøres tilbake til transittmottaket der de blir boende til asylintervjuet er gjennomført.

Pågrepelse og internering av enslige mindreårige forekommer sjelden. Samtlige av de mindreårige som er pågrepet og eventuelt internert i løpet av de siste fem årene har bakgrunn som asylsøkere.

Tallgrunnlag

Politidistrikt	2014	2015	2016	2017	2018	Totalsum
Sør-Trøndelag pd						
Øst pd			1		2	3
Sør-Øst pd			1			1
Vest pd	1					1
PU	3	3	9	5	4	24
Totalsum	4	3	11	5	6	29

Det lave antallet som har vært pågrepet og internert har sammenheng med at tvangsretur av enslige mindreårige forekommer svært sjelden. Utlendingsloven § 90 åttende ledd fastsetter følgende:

«Tvungen utsendelse av en enslig mindreårig skal bare skje til et familiemedlem, utnevnt verge eller til et annet forsvarlig omsorgstilbud. Kongen kan gi nærmere regler i forskrift.»

Videre skjer uttransportering av enslige mindreårige i medhold av Dublin-regelverket bare i de tilfeller hvor den mindreårig har familie i det aktuelle landet som overføring skal skje til, jf. Dublin III forordningen artikkel 8.

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 10 siste sakene forut for et angitt tidspunkt hvor de hadde foretatt pågrepelse for retur. Gjennomgangen følger vedlagt. De sentrale kjennetegnene ved sakene kan kategoriseres som følger:

1. Det er grunnlag for pågrepelse på grunn av fare for unndragelse eller uklar ID, og det er på pågripelsestidspunktet en viss uklarhet knyttet til om den aktuelle utlendingen er mindreårig eller ikke.
2. Det er høy risiko for at utlendingen vil unndra seg utsendelse (vedkommende pågripes kanskje i forbindelse med forsøk på unndagelse) og det legges til grunn at vedkommende blir 18 år i løpet av kort tid. Vedkommende begjæres internert inntil uttransportering kan skje som voksen.
3. Utlendingen er kriminell
4. Utlendingen har forsøkt å unndra seg uttransportering til et Dublin-land hvor vedkommende har nære familiemedlemmer.

I det følgende gis et sammendrag av sentrale momenter i de 10 sakene:

Sak 1:

A hadde fått avslag på søknad om asyl. I forbindelse med en utlendingskontroll ble han senere samme år påtruffet på en buss til København. Han ble fremstilt for Oslo tingrett for internering. Det var tvil om As alder fordi det ble avslørt at han hadde søkt asyl i to andre Schengen-land, og at han der hadde oppgitt høyere alder enn ved søknaden i Norge. Retten fant det overveiende sannsynlig at A var over 18 år og avsa kjennelse om internering i 4 uker. Da interneringsperioden skulle forlenges, kom retten til at A likevel skulle anses som mindreårig, men besluttet at han fortsatt kunne holdes internert i inntil en uke for uttransportering. Han ble uttransportert etter totalt 33 dager på Trandum.

Sak 2:

B hadde fått avslag på søknad om asyl. Han ble pågrepet av politiet da han var på en buss på vei til Sverige i et forsøk på å unngå uttransportering til hjemlandet. A ble fremstilt for Oslo tingrett for internering. Det var tvil om alder, men UDI hadde lagt til grunn at A var mindreårig da de behandlet asylsøknaden (til tross for at gjennomført aldersundersøkelse konkluderte med at han mest sannsynlig var over 18 år). Selv ut fra den alder UDI hadde lagt til grunn, var det bare to dager fra pågrepelse til A ville fylle 18 år. Han satt internerert på Trandum i 23 dager før uttransportering, hvorav da 2 dager som mindreårig.

Sak 3:

C hadde fått avslag på søknaden om asyl. Han ble pågrepet av politiet på Oslo bussterminal med billett på vei til København. Det var tvil om alder. I forbindelse med tidligere aldersundersøkelse var C anslått å være 19 år, men UDI hadde lagt til grunn at han var mindreårig. Etter kjennelse fra tingretten ble C internert i to uker. Interneringen ble begjært forlenget samme dag som C fylte 18 år basert på den alder UDI hadde lagt til grunn. C ble uttransportert etter å ha vært internert på Trandum i 28 dager, og da om lag i 14 dager som mindreårig.

Sak 4:

D hadde fått avslag på søknaden om asyl, men ble gitt midlertidig opphold frem til fylte 18 år. Han ble pågrepet av politiet i forbindelse med opptøyer på mottaket. Han hadde også gitt opplysninger som tydet på unndragelsesfare. Alderen var justert opp av UDI etter aldersundersøkelse, og opplysninger på

sosiale medier, og et oppholdskort fra annen Schengen-stat, tilsa at utlendingen var eldre enn hittil lagt til grunn. Ut fra den alder UDI hadde lagt til grunn var det ca. 15 dager til utlendingen ble 18 år, men Oslo tingrett la til grunn at han allerede var over myndighetsalderen. D ble holdt i 440 dager på Trandum før det lyktes med uttransportering til hjemlandet.

Sak 5:

E hadde fått avslag på realitetsbehandling av asylsøknaden fordi Sverige hadde ansvaret for å behandle søknaden i henhold til Dublin-regelverket. E hadde søkt asyl i Sverige ved tre anledninger, og hadde endelig avslag fra svenske myndigheter. Han ble også utvist fra Norge på grunn av straffbare forhold. Han forsvant etter kort tid fra mottaket, men ble pågrepet i forbindelse med en utlendingskontroll. Han ble internert etter kjennelse fra tingretten, og uttransportert etter 11 dager på Trandum.

Sak 6:

F hadde fått avslag på realitetsbehandling av asylsøknaden, og ble begjært tatt tilbake av svenske myndigheter i henhold til Dublin II-forordningen. F ble pågrepet og uttransportert til Sverige samme dag.

Sak 7

G hadde fått avslag på realitetsbehandling av asylsøknaden, og ble begjært tatt tilbake av tyske myndigheter i henhold til Dublin II-forordningen. G ble pågrepet og uttransportert til Tyskland i løpet av en og samme dag.

Sak 8

H hadde fått avslag på realitetsbehandling av asylsøknaden, og begjært tatt tilbake av svenske myndigheter etter Dublin II-forordningen. H forsvant fra mottaket. Han ble senere stanset av tollvesenet på tog til Sverige. Han ble pågrepet og ble etter kjennelse fra tingretten internert på Trandum i inntil 2 uker. Han ble uttransportert til Sverige etter 6 dager på Trandum.

Sak 9

I fikk avslag på realitetsbehandling av asylsøknaden fordi det viste seg at han hadde gyldig oppholdstillatelse i et annet Schengen-land. Han ble deretter uttransportert til det aktuelle landet, men returnerte til Norge etter bare noen dager, og fremmet ny asylsøknad. Han fikk på ny avslag etter Dublin II-forordningen. I forsvant fra mottaket samme dag som UNE avslo klagen. 1 måned senere meldte han seg for politiet og søkte asyl på ny. Politiet pågrep ham og fremstilte ham for tingretten med begjæring om internering i 1 uke. I ble imidlertid uttransportert allerede dagen etter, og satt derfor bare 2 dager på Trandum.

Sak 10

J fremmet søknad om asyl etter at han ble pågrepet i forbindelse med et innbrudd. Han oppga å være 15 år. Han forsvant fra mottak etter å ha blitt anmeldt for trusler, men ble senere pågrepet etter utlendingsloven da politiet anholdt ham i forbindelse med et butikktveri. J ble begjært internerert, og tingretten kom til at han sannsynligvis være over 18 år, både med grunnlag i hvordan han fremstod og

med grunnlag i forklaringer han hadde gitt i to andre Schengen-land. Selv om J var ansett mindreårig i forbindelse med pågripelsen, ble det derfor lagt til grunn i den oppfølgende interneringssaken at han var over 18 år. Han satt 27 dager på Trandum, men bare ett døgn på EMA-avdelingen.

Departementet kan ikke se at beskrivelsen av de 10 sakene gir grunnlag for å konstatere en praksis som bør justeres. Dette med unntak for interneringsperioden i sak nr. 5 som var 11 dager, og som dermed hadde lenger varighet enn det Stortinget har fastsatt at det skal være adgang til når det gjelder mindreårige.

Følgende hører dessuten med i bildet: Etter ikrafttredelse av de nye tvangsmiddelbestemmelsene 15. mai 2018, fremmet PU i august 2018 begjæring om internering av en enslig mindreårig som hadde forlatt mottaket 6 dager før 18-årsdagen. PU ønsket å holde vedkommende internert til uttransportering kunne skje etter at vedkommende var fylt 18 år. Verken tingretten eller lagmannsretten fant at det forelå tilstrekkelig unndragelsesfare i den aktuelle saken. Det ble vist til de nye strengere vilkårene for internering som ble fastsatt av Stortinget i 2018. PU har etter dette ikke fremmet nye begjæringer om internering av enslig mindreårige.

Med grunnlag i det som er gjennomgått ovenfor, 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.

9 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget til en ny § 90 a som gjelder tilskuddsordninger ved retur, innebærer ikke i seg selv noen nye forpliktelser eller bindinger, og har derfor heller ingen direkte økonomiske eller administrative konsekvenser.

Forslaget om å endre hovedregelen om at barn ikke skal kunne holdes lenger enn 24 timer på familieenheten, kan føre til at noen barn holdes noe lenger enn i dag, av hensyn til en best mulig tilrettelagt og ivaretagende prosess. De ekstrakostandene dette eventuelt medfører, vil være knyttet til så få tilfeller at det ikke får noen vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser, men kan dekkes innenfor gjeldende rammer.

Den nye hjemmelen for å pålegge underretningsplikt vil i prinsippet kunne medføre vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser dersom det f.eks. gjennom nye teknologiske løsninger skulle legges til rette for omfattende bruk av hjemmelen. Noe slikt er imidlertid foreløpig ikke planlagt. Som det fremgår er det snarere tenkt at dette vil være et nytt alternativ for bruk i særtilfeller, og praksis må derfor innrettes innenfor politiets gjeldende budsjettammer på området.

Den foreslåtte hjemmelen for å kunne pålegge utlendinger som skal uttransporteres å oppholde seg på bostedet innenfor nærmere angitte tidsintervaller i løpet av dagen (fortrinnsvis om morgenen), vil i utgangspunktet ikke medføre noen økte kostnader. Formålet er i første rekke å vurdere tiltaket som et alternativ til internering, og i så fall er det tale om en kostnadsbesparelse. I den grad tiltaket skal anvendes overfor personer som i dag ikke ville blitt internert, forutsettes dette å skje innenfor gjeldende budsjетtrammer.

Den foreslåtte hjemmelen for å kunne pålegge «andre passende tiltak», lar seg vanskelig kostnadsberegne, men det kan ikke forutsettes tiltak som vil by på store kostnadsutfordringer. Eventuelle tiltak forutsettes gjennomført innenfor gjeldende budsjетtrammer.

10 Forslag til endringer i utlendingsloven

I lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) gjøres følgende endringer:

Ny § 90 a skal lyde:

§ 90 a Tilskudd i forbindelse med retur

Tilskudd kan gis til en utlending i forbindelse med retur.

Kongen kan gi nærmere forskrift om tilskuddsordninger og vilkår for å motta tilskudd, klageordning mv.

§ 92 fjerde ledd tredje punktum skal lyde:

Retten skal også oppnevne en prosessfullmektig når den prøver spørsmålet om beslag eller pålegg etter § 104 annet ledd, § 105 annet og tredje ledd, eller § 106 e, med mindre det ville medføre særlig ulempe eller tidsspille, eller retten finner det ubetenkelig å unnlate å oppnevne prosessfullmektig

§ 105 innledningen i første ledd skal lyde:

En utlending kan pålegges meldeplikt, bestemt oppholdssted, eller det kan beslattes andre passende tiltak når

§ 105 nytt annet ledd skal lyde:

Når pålegg om bestemt oppholdssted går ut på at utlendingen skal bo på en bestemt adresse, kan utlendingen også pålegges å gi melding om når utlendingen ankommer eller forlater adressen. Meldingen gis på slik måte som politiet anviser. Meldingen kan gis gjennom elektronisk kommunikasjon til politiet eller andre.

Nåværende § 105 annet til fjerde ledd blir nytt tredje til femte ledd og skal lyde:

Pålegg etter denne paragrafen beslattes av politimesteren eller den politimesteren gir fullmakt. Beslutningen skal være skriftlig og opplyse om grunnen til pålegget. Utlendingen kan kreve innbrakt for retten spørsmålet om vilkårene foreligger, og om det er grunn til å opprettholde pålegget. Politiet sørger for at den som rammes av pålegget blir gjort kjent med denne retten. Retten avgjør saken ved kjennelse, så vidt mulig innen rettsmøtets avslutning.

Er vilkårene for pålegget ikke lenger oppfylt, skal pålegget opphøre.

Kongen kan gi nærmere regler i forskrift om pålegg etter denne paragrafen, herunder at meldeplikt skal kunne gjennomføres ved bruk av programmer som bygger på f.eks. stemmegjenkjenning eller registrering av biometri.

§ 106 annet ledd skal lyde:

Det skal ikke besluttes pågrepelse eller internering dersom det vil være tilstrekkelig med pålegg om meldeplikt, bestemt oppholdssted, *eller andre passende tiltak*, jf. § 105.

§ 106 c tredje ledd skal lyde:

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.

Ny § 106 e skal lyde:

§ 106 e *Pålegg om opphold på bosted innenfor gitte tider av døgnet*

Politimesteren eller den politimesteren gir fullmakt kan på samme vilkår som angitt i § 106 første ledd, pålegge en utlending over 16 år å oppholde seg på sitt bosted innenfor gitte tider av døgnet. For barn mellom 16 og 18 år gjelder § 106 c første ledd tilsvarende.

Utlendingen kan straks eller senere kreve innbrakt for tingretten spørsmålet om rettmessigheten av pålegget. Utlendingen skal gjøres kjent med denne retten. Retten avgjør saken ved kjennelse.

Pålegget etter første ledd gjelder ikke utover to uker, med mindre det besluttes av tingretten ved kjennelse etter begjæring fra politimesteren eller den politimesteren gir fullmakt. Reglene i § 106 b annet og tredje ledd gjelder tilsvarende så langt de passer. Dager som utlendingen har vært pålagt opphold på bosted innenfor gitte tider av døgnet inngår i beregningen av samlet interneringstid.

Er vilkårene i første ledd ikke lenger oppfylt, skal pålegget om opphold på bosted til gitte tider av døgnet opphøre.

Kongen kan gi nærmere regler i forskrift om gjennomføringen av pålegg etter denne paragrafen.

I § 108 annet ledd bokstav a erstattes vilkåret «§ 105 første ledd» med «§ 105 første og annet ledd» i opplistingen av bestemmelser. Videre tilføyes «§ 106 e første ledd» i opplistingen av bestemmelser, under «§ 105 første ledd» og over «§ 126 første ledd».