



**Justis- og beredskapsdepartementet**  
Postboks 8005 Dep  
0030 OSLO

**NATIONAL POLICE DIRECTORATE**

Deres referanse:  
18/38

Vår referanse:  
201802482-6 729

Sted, Dato  
Oslo, 31.08.2018

**SVAR PÅ OPPDRAGSBREV - UTREDE BRUK AV ELEKTRONISK KONTROLL  
SOM ALTERNATIV TIL INTERNERING AV BARNEFAMILIER SOM SKAL  
RETURNERES FRA NORGE - SUPPLERENDE TILDELINGSBREV NR 4/2018 -  
STORTINGETS ANMODNINGSVEDTAK 541**

Det vises til Justis- og beredskapsdepartementets oppdragsbrev av 25. mai 2018.  
Vedlagt oversendes utredning om bruk av elektronisk kontroll som alternativ til internering av barnefamilier som skal returneres.

**Om utredningen – bakgrunn og prosess**

Politidirektoratet ble høsten 2016 bedt av departementet om å utrede muligheten for elektronisk kontroll i utlendingssaker. Det fremgår av Politidirektoratets svarbrev av 21. desember 2016 at elektronisk kontroll ble ansett å være lite egnet i saker hvor det benyttes korte interneringer, men at tiltaket kunne være mer egnet dersom interneringstiden var lenger.

I Prop. 126 L om endringer i utlendingsloven (tvangsmidler mv.) uttalte Justis- og beredskapsdepartementet at det vil være behov for mer tid på utredning før det kan tas stilling til om elektronisk kontroll kan og bør innføres som et tvangsmiddel i alminnelige utlendingssaker. Departementet fremmet derfor ikke noe generelt forslag om adgang til å benytte elektronisk kontroll som et alternativ til internering i denne omgang, men ville eventuelt komme tilbake til dette etter grundigere vurderinger.

I forbindelse med stortingsbehandlingen av Prop. 126 L fattet Stortinget følgende anmodningsvedtak:

«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.»

**Politidirektoratet**

Justis- og beredskapsdepartementet har i oppdragsbrev 38/2018 av 24. mai 2018 bedt Politidirektoratet 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 anmodningsvedtak nr.542 er ønskelig at utredningen også vurderer bruk av elektronisk kontroll som alternativ til frihetsberøvelse av enslige mindreårige. Utredningen skal leveres innen 1. september 2018.

Politidirektoratet har i brev av 13. juni 2018<sup>1</sup> bedt Politiets utlendingsenhet (PU) om å 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. I arbeidet har PU innhentet bidrag fra Politiets IKT-tjenester (PIT), Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI) og Utlendingsdirektoratet (UDI). Det er også innhentet innspill fra barnefaglige spesialister ved professor i pedagogisk psykologi Jon-Håkon Schultz og dr. polit. spesialpedag Åse Langballe. PUs utredning og innhentede innspill følger vedlagt.

## **Beskrivelse av de ulike alternativene**

### *Nullalternativet*

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

Grunnlag for innsettelse i familiesenteret er 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.

Det er i svært sjeldne tilfeller PU begjærer internering av barnefamilier. Imidlertid besluttes kortvarige pågripelser, som også medfører frihetsberøvelse og tilsvarende kortvarig opphold på Haraldvangen i begrenset grad og i under ett døgn. I perioden fra januar til juni 2018 har 23 familier med til sammen 49 barn vært innsatt på Haraldvangen:

- 43 av innsettelsene hadde varighet på under 1 døgn
- 9 av innsettelsene hadde varighet på 1-2 døgn
- 3 av innsettelsene hadde varighet på 3-4 døgn
- 1 innsettelse hadde varighet på 9-10 døgn

Det vises til nærmere beskrivelse av gjeldende regelverk og praksis i utredningens punkt 2.

Når det gjelder alternative løsninger for elektronisk kontroll har PU tatt utgangspunkt i eksisterende tekniske løsninger og sett på hvordan disse kan tilpasses den aktuelle målgruppen.

---

<sup>1</sup> "Rettelser og tillegg Nr. 40 til disponeringsskrivet for 2018 – utrede bruk av elektronisk kontroll som alternativ til internering av barnefamilier som skal returneres"

#### *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 kun 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). Omvendt voldsalarm (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 satellitnavigasjon (GPS) for å rapportere inn personens posisjon via mobilnett (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 av løsningene i punkt 9.3 og 9.4.

#### **Vurdering og kommentarer**

PUs vurdering er at elektronisk kontroll ikke i tilstrekkelig grad vil være et egnet alternativ til pågripelse eller internering. I de aktuelle sakene foreligger det allerede unndragelsesfare ved at barnefamilien (den enslige mindreårige) ikke ønsker å rette seg etter et endelig vedtak. I et så kort tidsperspektiv det er aktuelt å internere barnefamilier eller enslige mindreårige vil unndragelsesfaren styrkes idet politiet gjør 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 barnefamilien eller den enslige mindreårige "går under jorden".

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 i et kort tidsrom før uttransport. PU anbefaler derfor ikke innføring av elektronisk kontroll som alternativ til pågripelse eller internering av

barnefamilier eller enslige mindreårige. PUs anbefaling støttes av UDI og av de barnefaglig kyndige, se vedlegg.

Både pågrep/internering og elektronisk kontroll er inngrep som innebærer frihetsberøvelse og kontroll. Begge deler kan skje fordi foreldrene ikke samarbeider med politiet, og ikke velger assistert retur. I uttalelsen fra de barnefaglige kyndige pekes det på at begge typer intervensjoner 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 uttalelse av tiltaket. De barnefaglige kyndige mener imidlertid at Haraldvangen pr i dag er i ferd med å utvikle et opplegg som på godt vis tar hensyn til barnets beste, på bakgrunn av de barnefaglige prinsippene i PU. Hvis fotlenke skal være et alternativ, mener de tiltaket må ivareta det samme barnefaglige innholdet som familieenheten på Haraldvangen tilbyr.

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

Ved vurderingen er det lagt vekt på politiets behov for å ha kontroll over de aktuelle personene frem til uttransport. Sammenlignet med internering vil det være en høyere risiko for unndragelse forbundet med elektronisk kontroll. Som PU påpeker vil den unndragelsesfaren som allerede foreligger, bli aktualisert og forsterket idet elektronisk kontroll iverksettes og utlendingen får vite at tvangsretur er nært forestående.

Som påpekt av departementet i Prop. 126 L må politiet ikke bare forholde seg til enkeltpersoner og familier som unnlater å rette seg etter en utreiseplikt eller som ikke samarbeider om assistert retur, men også familier som aktivt motarbeider utsendelse gjennom å ta opphold på skjult adresse, familier som tar opphold på ulike adresser for å vanskeliggjøre pågrepelse og samlet utsendelse, familier som oppholder seg ulovlig i riket over lang tid, familier som går i kirkeasyl, familier som forsøker å reise videre til et annet Schengenland før de blir returnert til hjemlandet, familier som kommer i varslet retur etter Dublin-samarbeidet osv. For politiet er det derfor svært viktig å ha tilstrekkelige virkemidler for å få gjennomført uttransport av familier som forsøker å unndra seg retur.

Videre er det lagt vekt på at hensynet til barnets beste synes å bli ivaretatt på en bedre måte med dagens løsning enn gjennom elektronisk kontroll. Vi vil særlig fremheve at barnets beste vil være et grunnleggende hensyn gjennom hele uttransporteringsprosessen, fra pågrepelse til gjennomført uttransport. I den forbindelse må det ses hen til den totale maktbruken, ikke bare interneringen. Enhver tvangsretur innebærer per definisjon en grad av frihetsberøvelse, idet utlendingen blir ført ut av Norge av politiet, jf. utlendingsloven § 90 syvende ledd. Selv om elektronisk kontroll benyttes – og innsettelse i utlendingsinternat således unngås – vil politiet likevel måtte pågripe utlendingen for gjennomføring av utreisen, herunder for anbringelse i transportmiddel og evt. ledsagelse under transporten. 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 uttransporten kan føre til at det er mindre behov for å benytte maktmidler.

Politidirektoratet bemerker at dersom elektronisk skal benyttes i mottak (og eventuelt i private boliger) over hele landet vil dette by på flere utfordringer, både hva gjelder oppfølging av familiene og oppfølging av alarmer mv.

De barnefaglig kyndige uttaler at potensialet for at familien blir overlatt til seg selv er stort ved elektronisk kontroll. Politidirektoratet bemerker at det av hensyn til barna kan være behov for å etablere et lokalt apparat (ad hoc) for oppfølging av barnefamilier under gjennomføring av elektronisk kontroll.

Alarmer knyttet til systemet for omvendt voldsalarm går i dag til operasjonssentralene i politidistriktene, som prioriterer og følger opp umiddelbart. Politidirektoratet bemerker at en alarm knyttet til elektronisk kontroll av barnefamilier som skal returneres vil måtte ha en lavere prioritet enn en voldsalarm. Det er ikke gitt at politiet kan prioritere å rykke ut ved denne type alarmer.

Når det gjelder økonomiske og administrative konsekvenser vil begge alternative løsninger for elektronisk kontroll kreve et apparat for håndtering av hendelser og alarmer, av- og pålenking og oppsett av teknisk løsning. Det vil også være behov for saksbehandling og registrering av opplysninger om personer og hendelser.

Dersom det legges opp til at elektronisk kontroll skal brukes som et alternativ til internering, med den konsekvens at PU anvender færre interneringsdøgn, vil kostnadene ved utlendingsinternatet kunne reduseres noe. PU bemerker imidlertid at den skisserte gevinsten vil være vanskelig å ta ut.

Selv om elektronisk kontroll isolert sett vil være mindre ressurskrevende enn internering (innkjøp og drift av fotlenker), vil de samlede økonomiske og administrative kostnadene likevel kunne bli betydelige. PU kan vanskelig se at ressursbruken ved innføring av elektronisk kontroll i utlendingsaker vil kunne forsvares. Politidirektoratet slutter seg til dette.

Med hilsen

**Kristin Kvigne**  
avdelingsdirektør

**Maren Vaagan**  
fung. seksjonssjef

*Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.*

Vedlegg: 9



**Politidirektoratet**  
Postboks 8051 Dep  
0031 OSLO

**NATIONAL POLICE IMMIGRATION SERVICE**  
**- NORWAY**

Deres referanse:

Vår referanse:

Sted, Dato

Oslo, 22 .08.2018

## **REDEGJØRELSE FOR BRUK AV ELEKTRONISK KONTROLL AV BARNEFAMILIER OG ENSLIGE MINDREÅRIGE SOM SKAL RETURNERES – OPPDRAGSBREV 13.06.2018**

### **INNHOLD**

1. Innledning og anbefalinger
2. Formål og bakgrunn
  - 2.1. Formål
  - 2.2. Bakgrunn
3. Behovet for bruk av tvangsmidler i forbindelse med retur
  - 3.1. Returorientering
  - 3.2. Politiets erfaringer om pågrepelse og internering i forbindelse med uttransport
    - 3.2.1. Modus ved planlagte pågrepelser
    - 3.2.2. PUs erfaringer og anvendelse av eksisterende interneringssurrogater
      - 3.2.2.1. Alternativer til internering
4. Rettslige rammer for bruk av elektronisk kontroll
5. Inngrepet overfor den som ilegges elektronisk kontroll
6. Bruk av elektronisk kontroll i Norge og andre land
7. Tekniske løsninger
  - 7.1. Elektronisk kontroll- Kriminalomsorgen (KDI)
  - 7.2. Elektronisk kontroll- Politiets IKT-tjenester (PIT)
8. Barnefaglige vurderinger
9. Vurdering av elektronisk kontroll som alternativ til internering
  - 9.1 Politiets barnefaglige vurdering av konsekvensene ved innføring av elektronisk fotlenke
  - 9.2 UDIs redegjørelse for bruk av elektronisk kontroll
  - 9.3 Politiets vurdering av elektronisk kontroll administrert av Kriminalomsorgen(KDI)
    - 9.3.1 Barnefamilier
    - 9.3.2 Enslige mindreårige

### **Politiets utlendingsenhet**

Politiets utlendingsenhet  
Post: Postboks 2095 Vika, 0125 Oslo  
Besøk: Økernveien 11-13

Tlf: : 22 34 24 00

E-post:  
politiets.utlendingsenhet@politiet.no

Org. nr.: 986 210 504 mva  
Giro:  
www.politi.no

- 9.4 Politiets vurdering av elektronisk kontroll administrert av Politiets IKT-tjenester(PIT)
  - 9.4.1 Barnefamilier
  - 9.4.2 Enslige mindreårige
- 9.5 Eventuelle konsekvenser ved brudd på vilkårene for elektronisk kontroll
- 10 Politiets barnefaglige vurdering av konsekvensene ved innføring av elektronisk kontroll
- 11 Oppsummering fordeler og ulemper ved bruk av elektronisk kontroll
- 12 Økonomiske og administrative konsekvenser

## **1. INNLEDNING OG ANBEFALINGER**

Det vises til brev fra Politidirektoratet (POD), av 13.06.2018, "Rettelser og tillegg Nr. 40 til disponeringsskrivet for 2018 – utrede bruk av elektronisk kontroll som alternativ til internering av barnefamilier som skal returneres". Brevet viser til oppdragsbrev 38/2018 av 24.05.2018, der Justis- og beredskapsdepartementet ber Politidirektoratet (POD) utrede bruk av elektronisk kontroll for barnefamilier, slik det fremgår av anmodningsvedtak nr. 541. Det er ønskelig, på bakgrunn av anmodningsvedtak nr.542, at utredningen om elektronisk kontroll også vurderer bruk av elektronisk kontroll som alternativ til frihetsberøvelse av enslige mindreårige.

Politiets utlendingsenhet (PU) bes om å utrede bruk av elektronisk kontroll for barnefamilier i tråd med de føringer som fremgår av departementets brev. Politidirektoratet ser det som hensiktsmessig at PU i arbeidet med utredningen involverer og innhenter nødvendige bidrag fra Politiets IKT-tjenester (PIT), Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI) og Utlendingsdirektoratet (UDI).

Politidirektoratet ber i brevet om at PU utreder ulike alternativer for bruk av elektronisk kontroll, herunder økonomiske og administrative konsekvenser knyttet til de ulike alternativene. Hensynet til barnets beste legges til grunn ved vurderingen av de ulike alternativene. Politidirektoratet ber om at PU foretar en samlet vurdering av alternativene og i oversendelsen gir sin anbefaling.

Kjernen i anmodningen er at det utredes bruk av elektronisk kontroll, som innebærer en tvungen bruk av fotlenke som varsler politiet om hvor vedkommende befinner seg. Elektronisk kontroll skal vurderes som et alternativ til internering av barnefamilier og enslige mindreårige, på de vilkår internering kan anvendes etter dagens utlendingslov. Det vil si at elektronisk kontroll av barnefamilier og enslige mindreårige anvendes i stedet for internering, i den grad dette skjer i dag.

Det vil bli beskrevet hvordan PU mener unndragelsesfaren påvirkes ved bruk av elektronisk kontroll som alternativ til internering, samt konsekvenser eventuelle brudd på vilkårene for elektronisk kontroll vil kunne få for barnefamiliene og enslige mindreårige. Hensynet til barns beste vil bli lagt til grunn ved vurderingen av de ulike alternativene.

PU har innhentet nødvendige bidrag fra Politiets IKT-tjenester, Kriminalomsorgsdirektoratet og Utlendingsdirektoratet. Det er også innhentet innspill fra barnefaglige spesialister ved

professor i pedagogisk psykologi Jon-Håkon Schultz og Dr. polit. spesialpedag Åse Langballe. Redegjørelser og innspill er vedlagt.

### Anbefaling

I kriminalomsorgen benyttes elektronisk kontroll, i form av fotlenke, som et substitutt for soning av fengselsstraff. Ved soning med elektronisk kontroll, settes en sentral opp i brukerens bolig. Denne benytter radiobølger (såkalt RF-teknologi) for å kommunisere med fotlenken.

Politiet benytter elektronisk kontroll i form av omvendt voldsalarm (OVA). Det benyttes i dag i relativt få, men i svært alvorlige saker, hvor en risikoanalyse avgjør om mistenkte/siktede/domfelte skal ilegges fotlenke. Programmeringen av GPS-lokasjoner er en tidkrevende prosess. Det er relativt kostbart system både å opprette og drifte.

Etter endring i utlendingsloven som trådte i kraft den 15. mai i år, og endring i PUs praksis over tid, foregår internering av barnefamilier og enslige mindreårige i begrenset utstrekning. I saker hvor barn og enslige mindreårige er involvert benytter politiet pålegg om meldeplikt og/eller bestemt oppholdssted i større grad enn ved andre typetilfeller.

I de sakene hvor det begjæres internering, er det politiets vurdering at det foreligger betydelig unndragelsesfare som ikke kan avhjelpes ved bruk av surrogater til internering.

Elektronisk kontroll vil ikke i tilstrekkelig grad være et egnet alternativ til pågrepelse, i ett døgn eller internering i inntil tre døgn, i unntakstilfeller inntil ni døgn jf. utl. §106c sjette ledd. I angjeldende saker foreligger det allerede unndragelsesfare ved at barnefamilien (den enslige mindreårige) ikke ønsker å rette seg etter endelig vedtak. I et så kort tidsperspektiv det er aktuelt å internere barnefamilier eller enslige mindreårige vil unndragelsesfaren styrkes idet politiet gjør oppmerksom på at tvangsretur skal gjennomføres. Idet fotlenke installeres og det informeres om at uttransport vil 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 (der 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 barnefamilien eller den enslige mindreårige "går under jorden".

Det er heller ikke ønskelig at terskelen for bruk av internering legges høyere enn i dag, slik at retten vil kunne beslutte bruk av elektronisk kontroll og andre alternativer for internering i større utstrekning enn hvor PU anser det anvendelig. PU anbefaler derfor ikke innføring av elektronisk kontroll som alternativ til pågrepelse eller internering av barnefamilier eller enslige mindreårige. PUs anbefaling støttes av UDIs innspill og av barnefaglig kyndige, se vedlegg 3 og 4.

PU ser imidlertid at bruk av elektronisk kontroll, i kombinasjon med bestemt oppholdssted etter utlendingsloven § 105, kan være et alternativ til internering av barnefamilier og enslige mindreårige, dersom det kan pålegges for et lengre tidsintervall enn det som er mulig etter dagens lovgivning. Det vil si, på samme vilkår som for internering, altså i de tilfellene unndragelsesfaren er betydelig. Dette faller imidlertid utenfor det PU her er bedt om å utrede, idet det forslaget ikke nødvendigvis medfører at barnefamilier og enslige mindreårige pågripes og interneres i mindre utstrekning enn i dag.



## 2. FORMÅL OG BAKGRUNN

### 2.1 Formål

Det følger av oppdragsbrevet at departementet ønsker en utredning av mulige former for elektronisk kontroll, som kan anvendes i stedet for internering av barnefamilier som skal returneres. På bakgrunn av Stortingsvedtak nr. 541 og nr. 542, fremstår formålet med utredningen at internering av barnefamilier og enslige mindreårige begrenses ytterligere, ved at elektronisk kontroll kan benyttes i de tilfellene PU ville begjære internering av de nevnte gruppene.

Utredningen vil søke å klarlegge om elektronisk kontroll kan være et adekvat og tilstrekkelig alternativ til internering. Formålet er at barnefamilier og enslige mindreårige interneres i mindre utstrekning enn i dag.

### 2.2 Bakgrunn

I 2016 ble PU bedt om å redegjøre for bruk av elektronisk kontroll, som et alternativ til internering, i utlendingssaker. I PUs redegjørelse fra 13.12.2016<sup>1</sup> fant PU at *"elektronisk kontroll etter modell fra Kriminalomsorgen kan være et godt alternativ for familier med barn. Særlig fordi utlendingsinternatet ikke er et velegnet sted for barn. I saker vedrørende barnefamilier generelt, benyttes fengsling i svært begrenset omfang. Særlig gjelder det slike saker som vi planlegger, altså ikke saker som kommer som en konsekvens av at familiene blir stanset på vei ut av Norge. Kombinasjonen pålegg om bestemt oppholdssted og elektronisk kontroll, er et egnet typetilfelle som kan være egnet som en metodisk testgruppe for tiltaket."*

POD var i utgangspunktet enig i PUs vurderinger, men POD skriver 13.12.2016<sup>2</sup> i svaret på oppdragsbrev 30/2016: *"I sin redegjørelse har PU tatt utgangspunkt i at det er ordningen som benyttes av kriminalomsorgen som vil være mest relevant i utlendingssaker. Politidirektoratet mener imidlertid det kan være grunn til å se nærmere på OVA-løsningen fremfor løsningen som brukes i kriminalomsorgen. Grunnen til dette er at lenkene som benyttes synes å være vanskeligere å klippe av eller sabotere, samt at den gir mulighet for GPS-sporing ved behov. Det stilles videre ikke krav til egnet bolig og angitt tillatt eller forbudt område kan defineres veldig fleksibelt."*

Videre fremkommer det at *"I likhet med PU mener Politidirektoratet at elektronisk kontroll synes å være lite egnet for saker der det i dag benyttes kortere frihetsberøvelse i forkant av uttransport, for fremstilling for verifisering i ID-saker, eller i Dublin-saker. I slike saker er det behov for raske tiltak, i tillegg til at tidsperioden hvor det er aktuelt med tvangsmidler vil være svært kort (i de fleste tilfeller under tre dager). Den administrasjon og teknisk og fysisk oppsett som følger med løsningene for elektronisk kontroll anses i slike saker å være lite effektivt tatt formålet i betraktning."*

Da PU redegjorde for bruk av elektronisk kontroll i 2016 var den rettslige og faktiske situasjonene svært annerledes enn i dag. Etter endring i utlendingsloven og endring i PUs praksis, foregår internering av barnefamilier og enslige mindreårige i begrenset utstrekning.

---

<sup>1</sup> Referanse: JD:14/7701 SEK - POD 201602494

<sup>2</sup> Referanse: JD: 14/7701-SEK - POD 201602494

Endring i praksis fulgte etter fem avgjørelser fra EMD 12.06.2016<sup>3</sup> mot Frankrike i juli 2016 og en dom fra Borgarting lagmannsretts av 31.05.2017<sup>4</sup>.

Etter lovendringen, sier ny bestemmelse i utlendingsloven § 106 c første ledd at: "*En mindreårig utlending kan bare pågripes hvis det er særlig påkrevd, og kan bare interneres i medhold av § 106 første ledd bokstav a i ekstraordinære situasjoner hvor tiltaket er helt nødvendig som en siste utvei for å sikre identitetskontroll, eller i medhold av § 106 første ledd bokstav b dersom det er helt avgjørende som en siste utvei for å gjennomføre utsendelsen. For øvrig kan en mindreårig utlending bare interneres dersom det er helt avgjørende som en siste utvei for å oppnå formålet med bestemmelsen som gir grunnlag for interneringen.*"

Av bestemmelsens siste ledd følger det at "*En mindreårig utlending kan interneres for inntil 3 døgn (72 timer) av gangen. Samlet interneringstid skal ikke overstige 3 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 3 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 3 døgn, skal samlet interneringstid ikke overstige 9 døgn.*"

#### Haraldvangen familiesenter

En annen viktig endring siden utredningen i 2016, er opprettelsen av Politiets midlertidige familiesenter Haraldvangen (heretter Haraldvangen)

I desember 2017 ble familieenheten på Trandum erstattet med Haraldvangen i Hurdal kommune som interneringssted for barnefamilier. Haraldvangen fungerer som en midlertidig løsning frem til det blir etablert et permanent familiesenter innen utløpet av 2018. Det blir da tilrettelagt også for at enslige mindreårige skal kunne oppholde seg der, noe det pr. i dag ikke er plass til. Haraldvangen har et sivilt preg, det finnes ikke 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 har kapasitet til to barnefamilier, totalt ti personer samtidig. Hver familie disponerer to rom hver. Det finnes også et stort oppholdsrom med aktiviteter og leker for barn og mulighet for å se på TV. Den store terrassen fungerer som uteområde. Det er i tillegg mulighet for å ta med barna ut på fotballbanen og lekeplassen i nærheten, evt. ta med barna i skogen og friarealet rundt.

De ansatte ved Haraldvangen har god barnefaglig kompetanse. Til nå har de deltatt på to avdelingsseminarer med barnefaglig kompetanseheving. I tillegg har de fått barnefaglig veiledning i grupper, som gjennomføres av PUs innleide fageksperter Jon-Håkon Schultz og Åse Langballe. Det faglige tilbudet og den barnefaglige kompetansen er viktig for dem å ha, slik at de ivaretar barna på best mulig måte mens oppholder seg på Haraldvangen. For et barn kan en pågrepelse og uttransport være svært traumatiserende. For å minimere risikoen for traumer, er det viktig at barnet får tid til å forstå hva som skjer, og bli forklart hvorfor en uttransport skal skje. Dette må gis gjennom tydelig og tilrettelagt informasjon. På Haraldvangen har de ansatte kompetanse på dette. De har tid og mulighet til å gi barnet

<sup>3</sup> A.B. and Others v. France (no. 11593/12), A.M. and others v. France (no. 24587/12), R.C and V.C v. France (no. 76491/14), R.K and others v. France (no. 68264/14) og R.M and others v. France (no. 33201/11).

<sup>4</sup> LB-2016-8370

denne type informasjon, og svare på eventuelle spørsmål som måtte dukke opp. De ansatte vet hvordan de skal møte barnet på en profesjonell måte og de er trent til å håndtere vanskelige situasjoner som kan oppstå.

Under tiden på Haraldvangen vil også foreldrene 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. De ansatte vil også være en støtte for hele familien som er i en sårbar situasjon. Ansatte på Haraldvangen vil også kunne støtte og roe barna dersom mor/far ikke klarer å håndtere situasjonen som omsorgspersoner, og/eller må føres bort dersom de truer eller skader seg selv eller andre.

Det vil være 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 vil redusere bruk av maktmidler, noe som igjen fører til at returen blir mindre traumatisk eller stressende for barna.

#### Barnefamilier

Det er i svært sjeldne tilfeller PU begjærer internering av barnefamilier. Imidlertid besluttes kortvarige pågripelser, som også medfører frihetsberøvelse og tilsvarende kortvarig opphold på Haraldvangen i begrenset grad og i under ett døgn.

Når det gjelder internerte mindreårige i familier på Haraldvangen i 2018 (jan-juni), så er tallene som følger: 49 mindreårige fordelt på 23 familier: 43 av innsettelsene hadde varighet på under ett døgn. 9 av innsettelsen hadde varighet på 1-2 døgn, 3 av innsettelsene hadde varighet på 3-4 døgn og 1 innsettelse hadde varighet på 9-10 døgn. Dette var en familie med mor og en sønn på 17 år.

#### Enslige mindreårige

På bakgrunn av anmodningsvedtak nr. 540 (2017-2018), redegjorde PU i brev til POD av 26.06.2018<sup>5</sup>, for i hvilken grad enslige mindreårige blir frihetsberøvet. Det ble også redegjort for asylsøkere som har anført å være enslige mindreårige, som blir vurdert å være over 18 år.

Etter PUs endring av praksis som følge av fem dommer avsagt av EMD 12.06.2016<sup>6</sup> og Borgarting lagmannsretts dom av 31.05.2017<sup>7</sup> vedrørende uttransport av en afghansk barnefamilie, samt lovendringen som trådte i kraft 15.05.2018, antar PU at tall på internerte enslige mindreårige på Trandum vil forbli lave.

Så langt i 2018 har 4 enslige mindreårige vært innsatt på Trandums avdeling for enslige mindreårige. Tre av disse var internert under ett døgn, på bakgrunn av pågripelse og én var internert like under 3 døgn, etter fremstilling for retten.

Enslige mindreårige utlendinger blir per i dag fortsatt innsatt på egen avdeling på utlendingsinternatet på Trandum. Innen utgangen av 2018 skal også enslige mindreårige

---

<sup>5</sup> se vedlegg 5, PUs referanse 201800526

<sup>6</sup> A.B. and Others v. France (no. 11593/12), A.M. and others v. France (no. 24587/12), R.C and V.C v. France (no. 76491/14), R.K and others v. France (no. 68264/14) og R.M and others v. France (no. 33201/11).

<sup>7</sup> LB-2016-8370

innsettes på Haraldvangen, i forbindelse med pågripelse eller internering. Pågripelse og internering av enslige mindreårige skjer i dag i enda mindre utstrekning enn av barnefamilier.

### **3. BEHOVET FOR BRUK AV TVANGSMIDLER I FORBINDELSE MED RETUR**

#### **3.1. Returorientering**

UDI gir informasjon om retur gjennom hele asylprosessen, tilpasset status i saksgangen. I ankomstfasen har UDI inngått en kontrakt med NOAS om å informere om asylprosessen, inkludert informasjon om avslag og retur.

Når UDI har fattet vedtak i asylsaken, sender UDI vedtaket og saksdokumentene til søkerens advokat, som underretter søkeren om vedtaket, klageadgangen, klagefristen, frist for begjæring om utsatt iverksetting og utreisefristen. Underretningen skjer vanligvis via telefon og med tolk. Når søkeren bor på mottak skal advokaten kontakte mottaket før advokaten underretter om vedtaket, slik at mottaket kan legge til rette for underrettingen og eventuell oppfølging av beboeren etter at advokaten har gjennomført samtalen. Videre skal advokaten informere om ordningen med assistert retur gjennom IOMs returprogram, og om konsekvensene ved ikke å returnere innen utreisefristen. UDI gir også informasjon om returprogrammet i selve avslagsvedtaket.

UDI stiller samtidig krav til alle mottak om at de skal informere beboere om retur. Beboerne får informasjon om avslag og retur både som en del av det ordinære informasjonsprogrammet på mottak og gjennom individuelle samtaler. Videre reiser IOM rundt på mottak for å informere om sitt arbeid med retur.

UDI har drevet systematisk opplæring av ansatte i mottak for å heve kompetansen på returarbeid, og krever at alle ansatte i mottak skal formidle en holdning overfor beboerne om at opphold i Norge etter utreisefrist er ulovlig. Mottaket skal gjennomføre individuelle retursamtaler med alle beboere som har fått avslag og har blitt underrettet av advokaten. Retursamtale skal gjennomføres både etter avslag i UDI og etter avslag i UNE. Disse er pålagt for mottakene å ha.

Hensikten med retursamtalene er å realitetsorientere om konsekvensene av UDI og UNEs avslag, samt øke beboernes bevissthet om returmuligheter og reetablering i hjemlandet. Retursamtalen er en formell og strukturert samtale som er obligatorisk for beboerne. Det er et mål at beboeren selv skal beslutte hvordan vedkommende skal reise hjem.

I retursamtalen gjennomgås konsekvensene av et avslag, herunder plikten til å forlate landet, konsekvensene av ulovlig opphold, utreisefrist, returprogram og forskjellen mellom assistert retur og tvangsretur. Samtalene skal være på et språk søkeren forstår, og mottaket skal benytte tolk når det er nødvendig. Mottaket skal også bidra til at beboerne får tilbud om andre returforberedende tiltak, for eksempel ved å søke om midler til slike tiltak når UDI har midler tilgjengelig, og legge til rette for samarbeid med eksterne aktører som tilbyr slike tiltak.

UDI har videre gjennom flere år hatt egne returrådgivere på utvalgte mottak, som har individuell oppfølging av personer med avslag gjennom returmotiverende samtaler. Returrådgiverne følger opp over tid og med flere samtaler.

Politiet planlegger pågripelser og uttransporteringer i god tid, men dessverre er det slik at en stor andel av planlagte transporter blir avlyst. Årsaken er for det første at politiet ikke finner familiene (mindreårige) som skal uttransporteres. Typisk kan være at familiene eller ett eller flere av familiemedlemmene ikke befinner seg på mottaket eller den adressen som er meldt til politiet. Alle asylsøkere i Norge er pliktig til å melde enhver endring av bolig til politiet, jf. utlendingsloven § 19 annet ledd. Dette er det gitt informasjon om i forbindelse med asylregistreringen. Andre årsaker kan være at familiemedlemmer setter seg til motverge ved pågripelsen (ved at en av foreldrene for eksempel forsøker å skade seg selv, får illebefinnende eller lignende), pågripelsen medfører støy og bråk på mottaket eller at flere aktivt setter seg til motverge under ombordstigning eller lager støy på flyet, slik at transportledsagerne og utlendingene blir bedt om å forlate flyet.

### 3.2.1 Modus ved planlagte pågripelser

Rapporter fra PU i enkeltsaker som gjelder pågripelser, og rapporter fra politidistriktene som bistår PU i forbindelse med pågripelsene, viser at mange av dem som skal pågripes for utsendelse, ikke er på mottaket (eller oppgitt adresse) når politiet ankommer. Dette er situasjonen til tross for at det ikke er innvilget permisjon fra mottaket. En kansellert transport får betydelige ressursmessige konsekvenser. Det medfører at norske myndigheter ikke får noe igjen for ressursbruken og det omfattende arbeidet som er nedlagt. Erfaringene fra forsøkene på tvangsretur viser at unndragelsesfaren generelt er svært høy for mange landgrupper, selv om personene er registrert som bosatt på et mottak. PU har også erfart at når mottakerland kun tar i mot tvangsutsendte familier på bestemte ukedager, så blir dette raskt kjent blant borgere av mottakerlandet, slik at barnefamilier har holdt seg borte fra mottak på de ukedagene pågripelser ville måtte skje for at uttransport skulle kunne gjennomføres.

Det presiseres at politiet ankommer mottakene på tider av døgnet der det er naturlig å forvente at personene, i dette tilfellet barnefamilier, er til stede på de rommene/leilighetene de er tildelt. I tillegg vises det til at PU foretar flere barnefaglige vurderinger ved planlegging av en pågripelse av en barnefamilie, herunder at PU som hovedregel ikke pågriper før 06.00 om morgenen.

Det presiseres at pågripelse, som også innebærer en frihetsberøvelse, etter lovendringen kan skje overfor mindreårige *"hvis det er særlig påkrevd."*

Ved frihetsberøvelse av barnefamilier, for utsendelse, vil det i de aller fleste tilfelle dreie seg om pågripelser. Det foreligger unndragelsesfare fordi familiene har oversittet utreisefristen og oppholder seg ulovlig i landet. De familiene som pågripes er ikke reisevillige. De aller fleste vil ved pågripelse være frihetsberøvet i under ett døgn. For at pågripelse og utsendelse, skal skje så skånsomt som mulig, vil det ofte være behov for at den pågrepne familien har opphold på Haraldvangen. Her er barnets beste – vurderingen at det er mer skånsomt overfor barn at familien ikke blir vekket midt på natten, at det blir god tid til forutberegnelighet, informasjon og ro før familien settes på fly til hjemlandet. En natt på Haraldvangen for den pågrepne familien vil ofte også være den eneste muligheten for at utsendelsen praktisk skal kunne la seg gjøre, samtidig som barnefaglige råd med hensyn til barns beste oppfylles. Se også vedlagte barnefaglige innspill fra Jon-Håkon Schultz og Åse Langballe.

PU's erfaring er at den allerede eksisterende unndragelsesfaren som hovedregel styrkes ytterligere i det politiet ankommer for å pågripe familien eller den enslige mindreårige.

UDI har i tillegg til dette gjennomført en rekke vedtakssamtaler med personer som har fått avslag på søknaden om beskyttelse. Samtalene gjennomføres av UDIs egne saksbehandlere, ikke mottaksansatte, så snart som mulig etter et avslag (etter advokatens underretting). Hensikten med samtalen er at de skal forstå vurderingene som er blitt gjort i vedtaket og hvilke konsekvenser et avslag medfører. UDI er av den oppfatning at denne samtalen gjør personen bedre rustet til å ta et informert valg om å reise hjem, da de tydelig skjønner at asylsaken deres er avsluttet. Vi ser at vedtakssamtalene har størst effekt på personer som nylig har fått avslag. Derfor prioriterer UDI å gjennomføre samtaler med personer som får avslag i år.

### **3.2 Politiets erfaringer med pågrepelse og internering i forbindelse med uttransport**

Til tross for at barnefamilier (og mindreårige) plikter å forlate Norge på eget initiativ, etter endelig avslag, må PU legge ned betydelig arbeid med forberedelser til uttransport. Dette gjelder både av hensyn til logistikk rundt uttransportene, og for i størst mulig grad å unngå pågripelser med påfølgende internering før utsendelse.

Likevel erfarer PU at mange transporter må avbrytes. Statistikk hentet ut for perioden 1.1.17 – 31.07.18 viser at PU uttransporterte 357 mindreårige i familie og 21 enslige mindreårige. PU måtte avbryte uttransport for 35 mindreårige i familier og for 3 enslige mindreårige (som skulle uttransporteres til et annet land innen Schengen i henhold til Dublin III – forordningen) fordi de/den som skulle uttransporteres var forsvunnet fra mottak eller den oppgitte adressen.

Det er alltid krevende å effektivere saker som omfatter mindreårige. Det er ikke bare fordi det er en naturlig høy terskel for å anvende tvangsmidler ovenfor mindreårige, men også fordi den underliggende utlendingssaken vanligvis blir en parallell dimensjon som må håndteres. Det kan for eksempel være gjennom støttegrupper eller personer i kretsen rundt dem det gjelder.

Politiets generelle erfaring er at det er utfordrende å gjennomføre tvangsreturer av barnefamilier (og enslige mindreårige), særlig til land utenfor Schengen. Enkelte land har satt begrensninger med tanke på antall personer som kan uttransporteres per uke, at familier skal returneres samlet, samt krav om varsling i forkant av hvilke personer som skal uttransporteres.

Under saksforberedelser av uttransport, er det en trinnvis tilnærming til hvilke tiltak som er nødvendig. Det betyr at politiet først undersøker hvor man kan regne med at familien (den enslige mindreårige) oppholder seg. Dersom det ikke er grunn til å tro at vedkommende vil forsvinne fra sitt registrerte bosted, vil saken bli planlagt med det som utgangspunkt. Det medfører at behovet for internering på bakgrunn av pågripelsesbeslutning ikke er relevant for mer enn under ett døgn.

Derimot vil det i en rekke saker være holdepunkter for at familien (den mindreårige) ikke vil være tilgjengelig når oppdraget skal utføres. Når mindreårige omfattes av saker som skal effektiviseres, foranlediger det vurderinger knyttet til hvilke alternativer som foreligger. Det kan for eksempel være plassering i et bedre egnet mottak, interneringssurrogater eller splitting av familien slik at mor eller far blir pågrepet og eventuelt internert.

### 3.2.2 Typetilfeller av saker hvor pågrepelse og internering kan skje

Tilfeller hvor pågrepelse og eventuelt internering av barnefamilier og enslige mindreårige kan anvendes i utgangspunktet, etter lovendringen:

- Avgjorte asylsaker med pågrepelse for uttransport innen 24 timer
- Avgjorte asylsaker med pågrepelse og internering for uttransport innen tredje døgnet
- Pågrepelse (med kortere varighet enn 24 timer) for fremstillinger i ID-saker, uten behov for ytterligere internering
- Pågrepelse for fremstillinger i ID-saker, med behov for ytterligere internering i inntil 3 døgn
- Bort- og utvisninger med pågrepelse for uttransport innen 24 timer
- Bort- og utvisninger med pågrepelse og internering for uttransport innen tredje døgn
- Avgjorte Dublin-saker med pågrepelse hvor uttransport kan skje innen 24 timer
- Avgjorte Dublin-saker med pågrepelse og internering hvor uttransport kan skje innen 3 døgn
- Dublinretur med pågrepelse hvor uttransport kan skje innen 24 timer
- Dublinretur med pågrepelse og internering hvor uttransport kan skje innen 3 døgn

Sakene som her er skissert som typetilfeller, gjelder i hovedsak korte frihetsberøvelser i forbindelse med at barnefamilier og enslig mindreårige pågripes kort tid før uttransport og/eller fremstilling for ambassader/delegasjoner eller lignende for verifisering og i bort- og utvisningssaker.

I sakene som gjelder bort- og utvisning har familiene eller den mindreårige blitt pågrepet på vei inn i riket eller blitt tatt for ulovlig opphold i riket. I asylsakene, hvor barnefamilien eller den mindreårige pågripes for uttransport/fremstilling bor familien/ den enslige mindreårige på asylmottak, eller på privat adresse. Disse uttransporteres eller fremstilles i hovedsak innen 24 timer, i få tilfeller innen 3 døgn og i enda færre tilfeller senest innen 9 døgn. For inntil 9 døgn sammenlagt, skal vilkåret om særlige og sterke grunner være oppfylt (uttransporten har ikke latt seg gjennomføre og dette skyldes i vesentlig grad barnefamilien eller den enslige mindreårige selv).

### 3.3 Politiets erfaringer og anvendelse av eksisterende surrogater

#### 3.3.1 Alternativer til internering

Som nevnt kan formålet med en pågrepelse eller internering, i visse saker også nås ved interneringssurrogater som er mindre inngripende. Reglene om interneringssurrogater fremgår av utlendingsloven § 105. Politiet kan for eksempel beslutte at utlendingen melder seg for politiet til bestemte tider eller ikke forlater et bestemt oppholdssted. Tiltaket kan tas inn for retten. Bestemt oppholdssted kan bare skje der forholdene ligger til rette for det. Det er PUs erfaring at det fungerer best i saker hvor mottakene, som kan benyttes til oppholdssted, ligger slik til geografisk, at det reelt sett er vanskelig å forsvinne. Mottaket kan ikke holde barnefamilier/ enslige mindreårige tilbake mot sin vilje, men ved forsvinninger kan politiet kontaktes for å hente utlendingen tilbake. Dersom barnefamilien/den enslige mindreårige påtreffes eller blir funnet av politiet, vil beslutning om pågrepelse og senere begjæring om internering kunne skje. For barnefamilier og mindreårige vil pågrepelse bare kunne skje hvis uttransport kan skje dagen etter, og internering kun i de tilfeller der utreise kan skje innen 3

døgn. Dersom transporten ikke er ferdig forberedt innen nevnte rammer, kan ikke pågrepelse og internering anvendes.

Bruk av surrogater forutsetter at de alminnelige vilkårene for internering (ikke de særlige strenge vilkårene for internering av mindreårige) er til stede, men det kreves ikke at saken fremmes for retten med prinsipal begjæring om internering. I motsetning til påtalemyndighetens bruk av pågripelsessurrogater etter straffeprosessloven § 181, kreves ikke utlendingens samtykke.

I praksis anvender PU interneringssurrogater som meldeplikt og bestemt oppholdssted overfor barnefamilier i saker der pågrepelse ikke er planlagt på forhånd og når en utsendelse ikke vil være mulig innen tidsrammene loven setter for internering, selv om vilkårene for øvrig er oppfylt.

I noen tilfeller vil PU likevel velge ikke å anvende surrogater fordi det kan skape ytterligere unndragelsesfare. Dersom det ikke er mulig å gjennomføre uttransport av en barnefamilie (en enslig mindreårig) innen tre døgn, slik at pågrepelse og eventuell internering ikke er mulig, vil PU anvende surrogater med mindre det anses å kunne forsterke unndragelsesfaren, ved at familien forstår at politiet er i ferd med å planlegge en uttransport. Dersom det er mulig å finne et mottak som ligger slik geografisk at det vil være vanskelig for en barnefamilie å forsvinne, vil slike surrogater benyttes. Idet bestemt oppholdssted samt meldeplikt anses å være lite inngripende tvangsmidler, kan de ilegges for en relativt lengre periode enn internering.

Når PU planlegger uttransport av en barnefamilie (enslig mindreårig), vil planlegging og logistikk gjennomgående ikke kunne gjøres innenfor de korte tidsrammene hvor pågrepelse og internering er mulig. Det foreligger i utgangspunktet unndragelsesfare i disse tilfellene, som nevnt tidligere. Familien har ikke fulgt vedtak om å returnere til hjemlandet, har ikke søkt om retur med IOM, har ikke kontaktet politiet for å avtale utreise og har oversittet utreisefristen i mer eller mindre lang tid. I noen tilfelle har politiet også opplysninger om at familien har vært på ukjent adresse for politiet i perioder, eller befinner seg på en annen adresse enn den som er oppgitt til politiet. Til tross for at vilkårene for bruk av interneringssurrogater er oppfylt ved påbegynt planlegging av uttransport, vil PU under planleggingen av politioperative hensyn gjennomgående ikke beslutte pålegg om meldeplikt og/eller bestemt oppholdssted. PUs erfaring er at unndragelsesfaren styrkes betraktelig, når en uttransport nærmer seg, - og spesielt ved pågrepelse for utsendelse. Dersom PU gir et pålegg som bestemt oppholdssted eller meldeplikt, vil familien som regel forstå at politiet er i en fase for planlegging av uttransport og søke å unngå denne, og unndragelsesfaren vil styrkes betraktelig.

#### **4. RETTSLIGE RAMMER FOR BRUK AV ELEKTRONISK KONTROLL**

PU legger til grunn at bruk av elektronisk kontroll som tvangsmiddel i utlendingssaker forutsetter lovendring. I tillegg vil det være behov for utfyllende regler i forskrift og retningslinjer.

##### Forholdet til Grunnloven og internasjonale forpliktelser

Det følger av det ulovfestede legalitetsprinsippet, Grunnloven § 94 og EMK art. 5 at frihetsberøvelse må ha hjemmel i lov. Også begrensninger i den enkeltes bevegelsesfrihet krever hjemmel i lov, jf. legalitetsprinsippet, Grunnloven § 106 og EMKs tilleggsprotokoll 4 art. 2.



Retten til personvern er nedfelt i Grunnloven § 102 og EMK art. 8. Inngrep i privatlivets fred i form av overvåkning eller annen kontroll krever uttrykkelig hjemmel i lov. Elektronisk kontroll ved bruk av fotlenke er en overvåkning.

Vernet mot begrensninger i bevegelsesfriheten etter EMKs tilleggsprotokoll 4 art. 2 og Grunnloven § 106 gjelder for statsborgere og for utlendinger med lovlig opphold. Hvorvidt noen er blitt berøvet friheten i konvensjonens forstand, må vurderes konkret, blant annet ut fra tiltakets art, varighet, virkninger og gjennomføringsmåte.

EMD vurderte grensedragningen i *Guzzardi mot Italia*, 6. november 1980 (nr. 7367/76). En person som var mistenkt for å være tilknyttet mafiaen, var forvist for 16 måneder til en fangeøy hvor han kunne bevege seg innen et område på 2,5 km<sup>2</sup> med begrenset sosial kontakt, meldeplikt for politiet to ganger daglig og portforbud. EMD mente forskjellen mellom frihetsinnskrenkning og internering var et spørsmål om grad eller intensitet, ikke art eller innhold. Det måtte foretas en konkret vurdering bl.a. ut fra tiltakets art, lengde, virkning og gjennomføring. Guzzardi ble ansett for å være berøvet friheten, og EMK art. 5 var krenket.

Med et strengt kontrollregime vil elektronisk kontroll, i kombinasjon med pålegg om meldeplikt og/eller bestemt oppholdssted, kunne bli ansett som frihetsberøvelse i Grunnlovens og EMKs forstand.

Dersom det er aktuelt å ta i bruk elektronisk kontroll i utlendingssaker mener PU det vil være hensiktsmessig å endre både utl. §§ 105 og 106. Et mulig alternativ er å gi hjemmel for elektronisk kontroll som interneringssurrogat i utl. § 106, og i utl. § 105 som en innskrenkelse av bevegelsesfriheten, som et supplement til meldeplikt og bestemt oppholdssted.

#### Elektronisk kontroll av barn og enslige mindreårige

Etter straffegjennomføringsloven (strgjfl.) er det adgang til å benytte elektronisk kontroll overfor domfelte under 18 år<sup>8</sup>. For domfelte under 18 år skal det legges avgjørende vekt på om elektronisk kontroll etter en individuell vurdering vil være tilrådelig, herunder sikkerhetsmessig forsvarlig.

PU legger til grunn at elektronisk kontroll av barn i utlendingssaker må avgjøres konkret. Det vil etter PUs vurdering være uforholdsmessig å anvende elektronisk kontroll overfor små barn. Derimot vil de samme mothensyn ikke gjøre seg gjeldende for barn som er nærmere 18 år. En ser for seg at det vil kunne være aktuelt å anvende fotlenke for barn fra 15-18 år, uten at det nødvendigvis er hensiktsmessig å fastsette en nedre aldersgrense.

### **5. INNGREPET OVERFOR DEN SOM ILEGGES ELEKTRONISK KONTROLL - PERSONVERN**

Ved ileggelse av elektronisk kontroll, gjør myndighetene et betydelig inngrep overfor den som ilegges kontrollen. Elektronisk kontroll er det alternativet til internering som legger størst begrensninger på utlendingens bevegelsesfrihet. Det kan oppleves som inngripende,

---

<sup>8</sup> Se retningslinjer for straffegjennomføring med elektronisk kontroll, herunder regler om domfelte under 18 år. Retningslinjene er gitt av Kriminalomsorgens sentrale forvaltning 4. mars 2009 med hjemmel i forskrift til lov om straffegjennomføring av 22. februar 2007 § 8-1. Revidert av Kriminalomsorgsdirektoratet 8. oktober 2013.

diskriminerende og stigmatiserende å bære fotlenke. Stigmatisering er et resultat av at elektronisk fotlenke er et alternativ som brukes ved gjennomføring av straff.

Elektronisk kontroll innebærer at den som skal kontrolleres, må bære en fotlenke, og personen vil også måtte sørge for oppfølging av det tekniske utstyret. Slik teknologien er i dag, må fotlenken fra PIT lades hvert døgn. Den som skal kontrolleres, må også forholde seg til politiet. Slik PU vurderer det, bør elektronisk kontroll på denne bakgrunn ikke tas i bruk uten at tungtveiende hensyn taler for det.

Politiet er av den oppfatning at bruk av fotlenke er forenelig med personvernforordningen som trådte i kraft 20.07.2018, GDPR, herunder hvilke vilkår som må være til stede for å rettmessig kunne behandle personopplysninger som innhentes ved bruk av fotlenke, bl.a. utlendingens geografiske posisjon.

Prinsippene for behandling av personopplysninger er uttømmende opplistet i GDPR artikkel 5. Personopplysningene skal etter bokstav a ha et lovlig behandlingsgrunnlag. I dette tilfelle vil artikkel 6 første ledd bokstav e være relevant. Tredje ledd i denne bestemmelsen åpner for at behandlingsgrunnlaget skal fastsettes nærmere i unionsretten eller medlemsstatens nasjonale rett. Kapittel 12 i utlendingsloven har flere bestemmelser som hjemler behandling av personinformasjon. Utlendingsloven regulerer i dag ikke bruk av fotlenke. Straffegjennomføringsloven har bestemmelser som regulerer behandling av personopplysninger ved bruk av fotlenke og tilsvarende bør dette også inntas i utlendingsloven dersom dette besluttet gjennomført.

Det vil bli utarbeidet rutiner for hva slags informasjon som skal utleveres til den registrerte i forbindelse med bruk av fotlenke som oppfyller forordningens krav jf. GDPR art 12, 13 og 15.

Behandling av personopplysningene vil eventuelt bli registrert i politiets utlendingsregister UTSYS, hvor det allerede er innarbeidet rutiner for sletting og retting av opplysningene som ligger i dette registrere jf. GDPR avsnitt 3.

## **6. BRUK AV ELEKTRONISK KONTROLL I NORGE OG I ANDRE LAND**

Elektronisk kontroll brukes i dag som ledd i strafferettspleien i mange land både i og utenfor Europa. De fleste bruker elektronisk kontroll under straffegjennomføringen, enten som alternativ til en kortere fengselsstraff i sin helhet eller som utslusingstiltak ved lengre fengselsstraffer. Enkelte land har etablert elektronisk kontroll som en egen soningsform for ubetinget fengselsstraff. Andre steder danner elektronisk kontroll innholdet i en egen straffereaksjon som idømmes av domstolen eller som vilkår til en betinget dom. Flere land har også tatt i bruk teknikken med omvendt voldsalarm i saker som omhandler vold i nære relasjoner. Dette innebærer at både offer og gjerningsmann er overvåket ved hjelp av GPS-teknologi, slik at deres plassering i forhold til hverandre er kjent, og at møter kan unngås gjennom varsling. For øvrig varierer løsningene i både innhold, målgruppe og valg av teknologi. Straffegjennomføring med elektronisk kontroll er forholdsvis lik i de nordiske landene.

Elektronisk kontroll som varetektssurrogat er lite utbredt. I 2013 ble det vedtatt å endre straffeprosessloven for å åpne for elektronisk kontroll som varetektssurrogat i Norge.

Endringen trådte imidlertid ikke i kraft og ble opphevet i 2015. England og Wales, Østerrike, Nederland og Portugal er land i Europa som bruker elektronisk kontroll i perioden før domsavsigelse. I USA er også denne type bruk av elektronisk kontroll vanlig. Også for varetekt vil både oppfølging, kontroll og lengde på perioden variere mellom landene.

Ved endring av straffegjennomføringsloven av 29. juni 2007 nr. 84, ble elektronisk kontroll muliggjort som et alternativ til straffegjennomføring i fengsel. Endringen, som trådte i kraft 1. august 2008, er omtalt i Ot.prp. nr. 31 (2006-2007). Elektronisk kontroll er straffegjennomføring i samfunnet, og skal legge til rette for at domfelte får mulighet til å ivareta sine sosiale og økonomiske forpliktelser under straffegjennomføringen. Når man soner en straff med elektronisk kontroll må man være i arbeid, gå på skole, studere eller ha annen form for sysselsetting. Når man ikke er på arbeid, studerer eller lignende, skal man være hjemme. Straffegjennomføring i egen bolig med elektronisk kontroll er frivillig og noe en kan søke om. For at domfelte skal anses egnet til å gjennomføre straff på denne måten, er det flere vilkår som må være oppfylt, blant annet at brukerens bolig tilfredsstillende enkelte minimumskrav og det kan ikke foreligge noen sikkerhetsmessige betenkeligheter.

Elektronisk kontroll har vært anvendt på utlendingsfeltet i USA og i Storbritannia. Storbritannia anvender elektronisk kontroll i form av fotlenke med GPS, men ikke som et alternativ til internering, men som de beskriver som en såkalt "bail measure", dvs. en form for kausjon. Tyskland og Finland har hjemmel for bruk av elektronisk kontroll overfor utlendinger, på bakgrunn av rikets sikkerhet, ikke som alternativ til internering. Det er i skrivende stund noe uklart om og eventuelt i hvilken grad det anvendes.

I Danmark er elektronisk kontroll innført som gjennomføring av straff for overtredelse av oppholds- og meldeplikter. I utgangspunktet er det lagt opp til at overtredelser straffes med internering, men med en tilpasning til at den resterende soningsperioden skjer på et utreisesenter med elektronisk kontroll. Det er også innført regler som gjør det mulig å bli ilagt elektronisk kontroll på utreisesenteret ved grovere overtredelser.

Tiltaket er ment å adressere utlendinger som har såkalt "tålt opphold" og øvrige kriminelle. Formålet er at denne gruppen blir underlagt bestemt oppholdssted og plikt til å rapportere til politiet, slik at myndighetene har kontinuerlig kontroll med deres oppholdssted og for å forebygge kriminalitet. Det er i denne sammenheng verdt å merke seg at Danmark i stor grad legger opp til bruk av utreisesenter hvor det er begrensninger i bevegelsesfriheten, for mennesker som skal forlate Danmark. Den gruppen som er underlagt elektronisk kontroll er i all hovedsak mennesker som ikke kan returneres. Sammenlignet med norske forhold, ville den samme problemstillingen enten bli forsøkt løst av lokalt politi, eller ved bruk av andre tvangsmidler enn internering, som meldeplikt og eller bestemt oppholdssted.

## **7. TEKNISKE LØSNINGER**

Politiets utlendingsenhet (PU) har tatt utgangspunkt i eksisterende løsninger for elektronisk kontroll. Vi har i den forbindelse hatt møter med og innhentet redegjørelser fra Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI) og Politiets IKT-tjenester (PIT). Det vises til redegjørelser fra KDI og PIT, (vedlegg 1 og 2) Det vises til at det sannsynligvis finnes andre teknologiske alternativer på markedet, men at det ikke har vært mulig innenfor rammen av dette oppdraget å gå dypere inn i dette. Etter vårt syn, kan det ved behov eventuelt gjøres parallelt med nødvendige regelverksendringer. Vi vil fremheve at bruk av fotlenke innebærer en overvåkning

av vedkommende. Av personvern hensyn bør det derfor tilstrebes å ta i bruk elektroniske løsninger som er minst mulig inngripende overfor den enkelte, samtidig som politiets behov ivaretas.

### **7.1 Radiofrekvens-teknologi (RF) administreres av kriminalomsorgen (KDI), se vedlegg 1**

Straffegjennomføring med elektronisk kontroll er i dag et alternativ til ordinær soning som legger til rette for at domfelte kan sone i hjemmet eller i annen egnet bolig. Målgruppen er domfelte med inntil fire måneder idømt ubetinget fengselsstraff, eller som har inntil fire måneder gjenstående soningstid til forventet løslatelse. Ordningen innebærer at domfelte kan søke om å få gjennomført deler av en fengselsstraff med fotlenke. Dersom det blir innvilget, får man påmontert en fotlenke som ved hjelp av RF-teknologi er koblet til en mottaker i boligen.

Systemet kan gi informasjon om fotlenken befinner seg innenfor området for mottak av radiosignaler eller ikke (omfatter som regel brukerens bolig). Dagens løsning gir i utgangspunktet ikke mulighet for GPS-sporing, men KDI opplyser at det finnes en mulighet til å utvide løsningen til å også omfatte GPS-sporing.

Straffegjennomføring med fotlenke følges av et tett kontrollregime fra KDI, for eksempel knyttet til forbud mot benyttelse av rusmidler, avtalt deltakelse i arbeid eller utdanning mm. Brytes vilkårene for når den domfelte skal være i boligen, fotlenken saboteres eller ved andre uregelmessigheter ved systemet, varsles KDI. Det er opprettet en felles kontrollsentral for hele landet som har førstelinje overvåking av hendelser og alarmer som kommer fra utstyret i boligen til brukeren. Kontrollsentralen vurderer innholdet i alle hendelser og alarmer før de eventuelt blir oversendt fagpersonellet i friomsorgen for videre oppfølging. Kontrollsentralen, som er døgnbemannet, fungerer også som teknisk brukerstøtte.

Denne løsningen vil kreve tilpasninger i bolig da den må være egnet for et slikt RF-basert system. Dersom mottak vurderes brukt som alternativ til internering bør UDI involveres i dette. Det gjøres også andre vurderinger knyttet til egnethet av bolig, med tanke på plassering, tilstedeværelse av andre mm. Det vises for øvrig til UDIs redegjørelse i vedlegg 3.

Pålenking er en prosess som foregår i flere trinn. Man må før selve pålenkingen utarbeide en aktivitetsplan i samarbeid med den domfelte, som regulerer alle utganger type aktivitet (arbeid, skole, permisjon, møter med kriminalomsorgen etc). Dette må deretter registreres inn i en kalender som ligger i programvaren til EK-løsningen.

Under selve pålenkingen, installerer man en basestasjon som har som oppgave å lytte om fotlenken er inne i boligen eller ikke. Rekkevidden tilpasses hver enkelt bruker og bolig ved at en ansatt går en runde med brukeren for å avklare hvor domfelte har anledning til å bevege seg, og dermed tilpasse signalstyrken til den aktuelle boligen. Selve fotlenken festes raskt og enkelt til ankelen og aktiveres med et tilpasset monteringsverktøy og telefonkommunikasjon med kontrollsentralen i Horten. Hele prosessen anslås å ta 20-30 minutter.

Kriminalomsorgen benytter kun RF-teknologi i dag, noe som betyr at man kun 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.

Fotlenkens festemekanisme er designet til å ryke på ca. 26 kg kraft, typisk dersom fotlenken henger seg fast i ett eller annet som kan sette liv eller lemmer i fare. Fotlenken kan herunder også klippes av med en saks, eller kan rykes dersom man drar med mer enn 26 kg kraft. Dette vil generere en alarm, men KDI er avhengig av at fotlenken er innenfor rekkevidden av basestasjonen for at alarmen skal sendes til kontrollsentralen.

Dersom KDI skal ta i bruk GPS-lenker, festes denne på samme måte som RF-lenkene. GPS-lenkene har også RF, og kan benyttes på samme måte som RF-lenkene, men kan i tillegg spore hvor brukeren befinner seg når vedkommende ikke er inne i boligen. GPS-lenkene bør lades hvert døgn, dersom man skal bruke GPS i tillegg til dagens RF-løsning.

## **7.2 Omvendt voldsalarm (OVA) – administreres av Politiets IKT-tjenester (PIT), se vedlegg 2**

Omvendt voldsalarm (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, dvs. at man vil få informasjon om personens nøyaktige posisjon.

Fotlenkens låsemekanisme gjør det mulig å utføre på- og avlenking i løpet av veldig kort tid, rundt ett minutt, se vedlegg punkt 2.2.2.

Lenken er laget av hardplast, er vanntett og er vanskelig å sabotere. Dersom lenken utsettes for sabotasje, eller brukeren bryter ut av en tillatt sone, vil lenken sende en alarm til overvåkningsentralen, som vil kunne gi en utvidet GPS-sporing av lenken ved behov, se vedlegg punkt. 2.2.4.

Batterikapasiteten på fotlenken vil under vanlige forhold vare i 24 timer. Det kan defineres regler for fotlenken som skal generere hendelser eller alarmer, for eksempel lav batterikapasitet eller manglende lading, samt brudd på andre betingelser. Alarmer fra systemet går i OVA-løsningen i dag til operasjonssentralene i politidistriktene som prioriterer og følger opp umiddelbart. Det vises til at slike alarmer går under det som relaterer seg til hendelser med fare for liv og helse.

## **8. BARNEFAGLIGE VURDERINGER, SE VEDLEGG 4**

PU satser for tiden stort på barnefaglig kompetanseheving hos de ansatte, som resultat av øremerkede bevilgninger fra myndighetene. Det vises til brev av 15.08.2018, vedlegg 4, hvor Professor i pedagogisk psykologi John-Håkon Schultz og Dr. polit. Spesialpedagog Åse Langballe har skrevet en uttalelse om fotlenke som alternativ til internering av barn og enslige mindreårige.

I PU har vi etablert et eget prosjekt som skal sørge for grundig opplæring av hvordan man ivaretar barnets beste, gjennom hele prosessen fra asylregistrering og til pågrepelse og retur. Politi og sivilt ansatte får opplæring i hvordan man snakker med barn og unge, hvordan vi bør tilrettelegge ved internering av barnefamilier, øke forståelse for traumer hos barn som migrerer, og hvordan man tilrettelegger ved pågripelser og uttransport for å minimere traume og skadelig stress. Opplæringen gjennomføres i ulike kanaler, via kurs, seminarer, gruppearbeid, e-læring m.m.

PU utarbeider nå en barnefaglig veileder som angir hvilke overordnede barnefaglige prinsipper vi må jobbe etter generelt, samt hvordan disse utøves konkret i praksis, i de ulike oppgavene PU har. Det lages med dette egne veiledere for hvordan pågrepelse, internering og uttransport bør gjennomføres på en mest skånsom måte overfor barn.

Opp mot familiesenteret på Haraldvangen utføres det særskilt veiledning av de ansatte, ettersom de ansatte her møter barn i en situasjon som gjør dem spesielt sårbare. Familiene som oppholder seg her er nylig blitt pågrepet av politiet uten forvarsel, og behøver tid og ro til å avfinne seg med situasjonen. Det vektlegges å få til samarbeid fra foreldrene, noe som vil redusere behovet for maktmidler når selve uttransporten skal gjennomføres dagen etter. Dette anses som viktige barnefaglige tiltak, og i tillegg politiooperativt gunstig idet konfliktnivået dempes.

De sentrale barnefaglige prinsippene PU jobber for er trygghet, forståelse, forutsigbarhet og involvering. Politiet forsøker å legge til rette for *trygghet* i situasjonen ved å opptre rolig og vennlig overfor barn. Politiet skal skape *forståelse* ved å forklare situasjonen og hvorfor det skjer, gjennom å gi tydelig og tilrettelagt informasjon. Politiet skal legge til rette for *forutsigbarhet* ved å forklare hva som skal skje, og hvordan det vil skje. Politiet ønsker å involvere barn, ungdom og deres foreldre ved å være i direkte dialog slik at de i størst mulig grad kan være med å påvirke sin egen situasjon. Foreldre blir da i bedre stand til å trygge og roe sine barn.

Disse prinsippene er faglig forankret og angir hva barn trenger i de situasjonene PU møter dem. Pågripelses- og uttransportfasen er utvilsomt den potensielt mest traumatiserende for barn, og der politiet risikerer å forårsake skadelig stress hos barn. Det er derfor av stor betydning at PU legger til rette for forutsigbarhet, forståelse, involvering og trygghet i denne fasen av vårt arbeid.

## **9. VURDERING AV ELKTRONISK KONTROLL SOM ALTERNATIV TIL INTERNERING**

Som redegjort for over under punkt 3, anser politiet at pålegg om meldeplikt og bestemt oppholdssted ikke er tilstrekkelige alternativer til pågrepelse eller internering i det korte tidsrommet dette kan skje overfor barnefamilier eller enslige mindreårige, som skal uttransporteres.

Dette skyldes hovedsakelig at et slikt pålegg etter vår mening gjennomgående vil forsterke unndragelsesfaren, ved at barnefamilien eller den enslige mindreårige vil forså at politiet nå planlegger en nært forestående uttransport.

Det er PUs erfaring at der unndragelsesfaren er betydelig, enten i saker innenfor PU sitt mandat, eller i saker i politiets portefølje forøvrig, vil det adekvate virkemiddelet være pågripelse og eventuelt internering.

Dersom pålegg som meldeplikt og bestemt oppholdssted kan kombineres med elektronisk kontroll, vil man kunne få en ytterligere mulighet til å kontrollere at pålegget faktisk overholdes. Spørsmålet er om dette er tilstrekkelig til at unndragelsesfaren reduseres i samme grad som ved pågripelse og internering, samt at barnets beste ivaretas i tilstrekkelig grad.

### **9.1 PUs barnefaglige vurdering av konsekvensene ved innføring av elektronisk fotlenke**

På bakgrunn av de overordnede barnefaglige prinsippene, mener vi oppsummert at innføring av elektronisk fotlenke – uansett form – ikke bidrar tilstrekkelig til å ivareta barnets behov i de situasjonene politiet møter dem. Dette gjelder likt for barn i familier og enslige mindreårige. PU mener den korte interneringstiden som i praksis gjennomføres pr. i dag, og innenfor lovens begrensninger, er bedre for barn samlet sett enn å benytte fotlenke som kontrolltiltak overfor familiemedlemmene. Dette begrunnes både ved at vi mener at internering på Haraldvangen ivaretar barns behov på en god måte ut fra situasjonen de befinner seg i, og ved at innføring av fotlenke ikke tilstrekkelig ivaretar disse behovene. Den antatte gevinsten ved å innføre fotlenke som alternativ til internering – altså det positive ved å unngå frihetsberøvelse av barn – er ikke på langt nær tilstrekkelig til å veie opp for fordelene for barna ved å være på Haraldvangen i et kort tidsrom før uttransport. PU redegjør i det følgende for de viktigste grunnene til dette.

#### Økt risiko for unndragelse

Når politiet kommer inn kort tid før uttransport skal skje, blir familien eller den enslige mindreårige samtidig varslet om at uttransport er nært forestående. PUs erfaring med disse gruppene er at de sjelden samarbeider om uttransport, og at de ikke er reisevillige. Incentivet for å forholde seg rolig og vente på utreisen er i de fleste tilfeller ikke til stede. Dette vil kunne medføre at mange familier raskt vil unndra seg ved å reise fra mottaket for å oppholde seg skjult et annet sted i Norge eller i utlandet. Dette medfører betydelig utrygghet for barna, og det reduserer foreldrenes evne til å ta hånd om og gi omsorg til barna sine. At barnefamilier oppholder seg "under jorden" er av åpenbare grunner ikke anbefalt fra et barnefaglig perspektiv, og det er heller ikke en ønsket situasjon for noen parter. PU frykter at innføring av fotlenke vil medføre økt unndragelse blant både enslig mindreårige og barnefamilier.

#### Økt risiko for familiesplittelse

Et sentralt moment ved kortvarig internering på Haraldvangen er at familien holdes samlet i påvente av uttransport. Dette er viktig av praktiske hensyn, for å få gjennomført uttransporten, men det medfører også økt ro for familien å være samlet og at de kan reorientere seg sammen der, med støtte og veiledning fra de ansatte ved internatet. Innføring av fotlenke vil ikke ivareta dette behovet. PU vurderer at innføring av elektronisk fotlenke medfører en reell risiko for at barnefamilier vil kunne splitte seg opp for å unngå uttransportering. Det vil kunne øke utryggheten for barna dersom mor eller far plutselig forsvinner, eller dersom ett/flere barn blir plassert i skjul et annet sted.

#### Redusert mulighet til å støtte familier i en ekstrem situasjon

Ved å benytte fotlenke (uansett type) fremfor internering på Haraldvangen er det reduserte muligheter for å gi støtte til familien, der de befinner seg i en meget sårbar situasjon. Ved

innføring av fotlenke vil politiet komme inn, sette på fotlenke og dra igjen. PU erfarer med jevne mellomrom at mor/far utagerer eller ikke klarer å forholde seg rolig, idet de blir informert om at de snart skal uttransporteres. Foreldrenes evne til å ta hånd om barna og gi omsorg blir til tider sterkt redusert, og bortfaller fullstendig i enkelte tilfeller. Når dette skjer, vil konsekvensen for barna kunne bli en betydelig redusert trygghetsfølelse og økt risiko for skadelig stress. Dette er knyttet til at de nære omsorgspersonene ikke fungerer, og barna heller ikke forstår hva som foregår.

Dersom man skal dempe slik risiko ved innføring av fotlenke, vil det være helt nødvendig at man ved påsettelse av fotlenke samtidig gir god og grundig informasjon om hva som skjer, hva fotlenken er, og hva som skal skje i det følgende. Informasjonen må også gis til barna på en tilrettelagt måte. Dette vil kunne avhjelpe noe. Samtidig vil politiet ikke ha mulighet til å kunne observere familien etter at fotlenken er satt på, og hvilke reaksjoner som kan komme. Barna vil her kunne risikere å stå uten noen støttepersoner rundt seg i en situasjon der omsorg og trygghet forsvinner. Dette vil være svært uheldig, og det kan mulig forårsake traumer og skadelig stress.

#### Økt tidspress og mer slitsom uttransport

En fordel ved at familier eller enslige mindreårige kan oppholde seg en natt på Haraldvangen i forkant av utreise, er at man får mer tid under pågripelsen. Dette har flere positive konsekvenser, men for barn innebærer det at man unngår å bli hentet og måtte reise direkte midt på natten. Dagens situasjon gir rom for at vi kan planlegge med rolig pakking og en natts søvn i mellom pågripelse og utreise. Avhenting på natten, med rask pakking og liten tid til å områ seg, vil være en direkte konsekvens dersom man er forhindret fra å bruke Haraldvangen som mellomstasjon. En familie med fotlenke som eksempelvis bor på et mottak i Nord-Norge, og som skal uttransporteres til Afghanistan samme dag, vil måtte bli hentet mange timer før flyet går fra Oslo lufthavn. De ville da bli utsatt for avhenting og pakking midt på natten, innenriksfly til Oslo og så direkte til Afghanistan. Politiets mulighet til å roe ned situasjonen, gi informasjon, sørge for forståelse og trygghet hos barn blir da redusert. Selve reisen vil også bli svært langvarig og slitsom. Dette vurderer vi å være i strid med våre barnefaglige prinsipper.

#### Redusert mulighet for tilrettelegging ved uttransport

En fordel ved at barnefamilier oppholder seg i kortere tid på Haraldvangen før utreise, er at PU får anledning til å se an familien og hvordan den fungerer før de setter seg på flyet. Ved å observere familien over noe tid, fra pågripelse og i minst ett påfølgende døgn, kan operativt mannskap tilrettelegge for riktig bemanning og tilpasse ut fra barna og de voksnes behov. Dette kan eksempelvis være å sikre riktig antall personell, at man er forberedt på evt. fysisk/psykisk helseproblematikk som kan oppstå, og tilrettelegge for barns behov i forkant av utreisen. Slik vil man sørge for økt sikkerhet, bedre planlegging og mer ro rundt uttransporten, som medfører redusert behov for å benytte maktmidler. Dette anses å styrke barnets beste, ved at uttransporten blir rolig og med mest mulig samarbeid mellom familien og politiet. Ved innføring av fotlenke vil politiet ikke ha denne muligheten i like stor grad, men må da planlegge ut fra informasjon om familien som er registrert i saken. Erfaringsvis er ikke dette tilstrekkelig informasjon for en god planlegging.

### **9.2 UDIs redegjørelse for bruk av elektronisk kontroll, se vedlegg 3**

Det vises til UDIs innspill i vedlegg 3. Fra UDIs redegjørelse s. 1-2 siteres følgende fra deres vurderinger og anbefalinger oppsummert:



*"[...]Etter UDIs vurdering framstår ikke at elektronisk kontroll for barnefamilier og enslige mindreårige som et effektivt eller hensiktsmessig alternativ til forvaring. Det framstår heller ikke nødvendigvis som et mindre inngripende tiltak eller som et bedre alternativ ut fra en barnefaglig vurdering. Vi viser til at for de fleste barnefamiliene er perioden for forvaring svært kort, og da som et nødvendig tiltak i forbindelse med en faktisk utreise. Vi viser videre til at elektronisk kontroll på mottak også kan ha implikasjoner som gjør det til et inngripende tiltak.*

*For enslige mindreårige kan vi ikke se i hvilke tilfeller elektronisk kontroll kan være hensiktsmessig. Terskelen for forvaring av mindreårige er allerede høy, og de sakene der de likevel blir internert er så spesielle at elektronisk kontroll ikke framstår som et reelt alternativ.*

*Dersom elektronisk kontroll likevel blir aktuelt, forutsetter UDI at:*

- varigheten på elektronisk kontroll tilsvarer den perioden de ellers ville blitt satt i forvaring.*
- de som ilegges elektronisk kontroll forblir på samme mottak, de samles ikke på utvalgte mottak.*
- kriminalomsorgen eller politiet sørger for at de som ilegges elektronisk kontroll blir godt informert og veiledet*
- kriminalomsorgen eller politiet må samarbeide med UDI om å utarbeide og formidle informasjon til ansatte i mottak*

*Vi legger for øvrig til grunn at verken UDI eller mottakene skal ha ansvar for etablering, drift eller finansiering av ordningen med elektronisk kontroll[...]"*

### **9.3 PUs vurdering av elektronisk kontroll ved radiofrekvens-teknologi (RF) – Kriminalomsorgen (KDI), se vedlegg 1**

Kriminalomsorgen vektlegger at mangel på frivillighet anses å være av helt avgjørende betydning for evne og vilje til å overholde vilkårene man setter for RF-løsningen deres. KDI viser i sin redegjørelse til at deres positive erfaringer ikke nødvendigvis er relevant eller overførbart til utlendingssaker, noe politiet er enig i.

I kriminalomsorgen er rehabiliteringshensyn særlig fremtredende. I kombinasjon med annen oppfølging av domfelte er formålet med såkalt fotlenkesoning å legge til rette for at domfelte får mulighet til å ivareta sine sosiale og økonomiske forpliktelser under straffegjennomføringen. Domfelte må selv søke om å gjennomføre straffen med fotlenke. I utlendingssaker vil målgruppen være i en helt annen situasjon og det vil i mange saker foreligge betydelig unndragelsesfare. Personene som gis mulighet til denne formen for soning i kriminalomsorgen vil være motivert for å gjennomføre det som et alternativ til å være fengslet. De vil ha lite grunnlag for å forsøke å unndra seg soning, i mulig motsetning til utlendinger som skal anvende fotlenke i forbindelse med en tvangsretur.

Videre pekes det på at dagens RF-løsning kun kan si noe om brukeren er inne eller ute av boligen sin. Det innebærer at man vil kunne oppdage om brukeren forlater boligen sin utenfor avtalte tidspunkter, uten at man har mulighet til å spore han/henne etter dagens løsning, uten GPS. Det vises herunder også til at fotlenken fra KDI kan saboteres ved bruk av kraft på over 26 kg.

#### **Barnefamilier**

PU anser ikke at RF-løsningen til kriminalomsorgen er et aktuelt og reelt alternativ til internering av barnefamilier i forbindelse med uttransport. Det vises til at internering skjer i et

svært begrenset tidsrom i forbindelse med uttransport. Dersom en skulle anvendt elektronisk kontroll som et alternativ til denne korte interneringen, vil selve pålenkingen i seg selv kunne utløse en forsterket unndragelsesfare. Det vises videre til at man vil miste muligheten til å følge opp familien og planlegge uttransporten men en tilpasning til familiens behov under et opphold på Haraldvangen i den korte perioden de vil være internert. Videre vises det til de barnefaglige vurderingene over og arbeidet som gjøres med barnefamiliene i forbindelse med retur. Herunder økt risiko for unndragelse, familiesplittelse, redusert mulighet til å støtte familier i en ekstrem situasjon, økt tidspress og mer slitsom uttransport og redusert mulighet for tilrettelegging ved uttransport.

Dersom det blir aktuelt å ta i bruk fotlenke ved RF-løsningen, vil det være behov for en grundig og konkret vurdering av de definerte sonene som barnefamilien skal holde seg innenfor. Sonen bør eventuelt utformes slik at den i minst mulig grad begrenser familiens normale dagligliv. Dette for at tiltaket ikke skal oppleves som mer inngripende enn internering, eller enn nødvendig. Familiene har behov for å bevege seg rundt i kommunen og muligens utenfor, for å handle, besøke lege eller gjøre andre ærend. Barna skal gå på skole og delta i eventuelle fritidsaktiviteter.

### Enslige mindreårige

Politiet mener at elektronisk kontroll med RF-teknologi heller ikke vil være et aktuelt og reelt alternativ til internering av enslige mindreårige i forbindelse med uttransport.

For det første skjer pågripelse og internering av mindreårige i enda mindre utstrekning enn av barnefamilier og kun i spesielle tilfeller. For det andre er de sakene hvor det likevel skjer, så spesielle at det er vanskelig å se at elektronisk kontroll vil kunne være et adekvat og tilstrekkelig alternativ til pågripelse og internering. Tvangsreturer av enslige mindreårige til land utenfor Schengen er en svært lite praktisk problemstilling. I de svært få tilfellene enslige mindreårige pågripes/interneres vil det være i saker hvor retur i henhold til Dublin III – forordningen kan skje (noe som er unntakstilfeller), hvor det er mulig med en aldersavklaring innen kort tid og/ eller hvor unndragelsesfaren er så betydelig allerede ved søknad om asyl, og registrering ikke kan skje umiddelbart, slik at den mindreårige har blitt pågrepet for en natt på avdeling for enslige mindreårige på Trandum. Når ikke politiet på dette stadiet har tilstrekkelig informasjon som fastslår at personen er myndig, vil vedkommende bli innsatt på avdeling for mindreårige, selv om mye tilsier at vedkommende er myndig. Dette viser seg også ofte å være tilfellet, se for øvrig vedlegg nr. 5.

Det vises videre til UDIs innspill, se vedlegg nr. 3, hvor UDI ikke kan se i hvilke tilfeller elektronisk kontroll kan være hensiktsmessig overfor enslige mindreårige, idet terskelen for pågripelse og internering allerede er høy og de sakene der de likevel blir pågrepet eller internert er så spesielle at elektronisk kontroll ikke fremstår et reelt alternativ.

Det at den enslige mindreårige er alene, medfører at det vil være enklere å unndra seg enn dersom man er sammen med en større gruppe eller den del av en familie.

Formålet med å anvende elektronisk kontroll for å unngå en kortvarig innsettelse etter pågripelse eller en kort internering, for å gjennomføre en uttransport, vil etter vår vurdering sjeldent føre til en vellykket uttransport. Bruk av elektronisk kontroll i form av fotlenke vil mest sannsynlig forsterke unndragelsesfaren. De enslige mindreårige vil da bli satt i en ekstra sårbar situasjon, ved at de vil kunne ty til drastiske skritt for å unngå en uttransport. Det vises for øvrig til politiets generelle erfaringer med unndragelse av enslige mindreårige, som viser at

unndragelsesfaren er svært høy i de svært få sakene hvor pågripelse med en kort innsettelse på avdeling for enslige mindreårige eller en kortvarig internering er nødvendig.

Å anvende elektronisk kontroll ved fotlenke på dette stadiet i returfasen er etter vår vurdering å utsette en enslig mindreårig, som allerede er i en sårbar situasjon, for en ekstra belastning ved å øke stressfaktoren i forbindelse med uttransport.

Dersom det likevel skulle være aktuelt med elektronisk kontroll for enslige mindreårige, er det svært viktig at det gjøres en grundig individuell vurdering der det tas særlig hensyn til den enkeltes psykiske helse, resiliens og modenhet.

#### **9.4 Vurdering av elektronisk kontroll ved omvendt voldsalarm (OVA) – Politiets IKT-tjeneste (PIT), se vedlegg 2**

Politiets OVA-løsning er mer overførbar til utlendingssaker i den forstand at det dreier seg om en GPS-løsning med mulighet for sporing. Med det formål å ha kontroll på bevegelsene til brukeren, samt å hindre dem fra å bevege seg i områder de er pålagt å holde seg unna.

Fotlenkene som benyttes fremstår å være vanskeligere å klippe av eller sabotere, samt at den gir mulighet for utvidet GPS-sporing ved behov. Det stilles ikke krav til egnet bolig og angitt geografisk område, enten tillatt eller forbudt og kan defineres fleksibelt. Det faktum at den som er ilagt elektronisk kontroll selv må sørge for vedlikehold, herunder opplading, av det tekniske utstyret, gjør det usikkert hvor godt tiltaket vil fungere i praksis i utlendingssaker. I tillegg må det antas at utlendingens motivasjonen for å følge opp tekniske og administrative forhold, ofte vil være lav.

##### Barnefamilier

En fordel ved bruk av OVA-løsningen er at det ikke vil være nødvendig å avgrense hverdagslivet til barnefamilien i like stor grad som ved RF-løsningen, ettersom fotlenken rapporterer på GPS og ikke ved at den registrerer om personen er hjemme eller ute i henhold til en oppsatt plan. Dette vil i mindre grad enn RF-løsningen begrense familiens normale dagligliv.

For barnefamilier vil de samme momentene gjelde for OVA-løsningen som KDI-løsningen og fremstår heller ikke som et aktuelt og reelt alternativ til internering av barnefamilier i forbindelse med uttransport. Internering skjer i et svært begrenset tidsrom i forbindelse med uttransport. Selve pålenkingen vil utløse en forsterket unndragelsesfare. Det vises videre til at man vil miste muligheten til å følge opp familien og planlegge uttransporten i en tilpasning til familiens behov under et opphold på Haraldvangen i den korte perioden de vil være internert. Videre vises det til de barnefaglige vurderingene over og arbeidet som gjøres med barnefamiliene i forbindelse med retur. Elektronisk kontroll, som alternativ til pågripelse og internering, vil øke risikoen for unndragelse, familiesplittelse, redusert mulighet til å støtte familier i en ekstrem situasjon, økt tidspress og mer slitsom uttransport og redusert mulighet for tilrettelegging ved uttransport.

Dersom det skulle være aktuelt å innføre elektronisk kontroll som alternativ til internering av barnefamilier, mener politiet at PITs OVA-løsning er den beste løsningen per dags dato for det angitte formålet.

### Enslige mindreårige

Det vises til vurderingene over (punkt 9.3), hvor det fremgår at PU mener at elektronisk kontroll ikke vil være et aktuelt og reelt alternativ til internering av enslige mindreårige i forbindelse med uttransport.

Som nevnt er fotlenken som benyttes i OVA vanskelig å sabotere. Ved denne formen for elektronisk kontroll vil kontrollen være bedre i den forstand at unndragelsesfaren reduseres for den som bærer lenken. Imidlertid vil selve pålenkingen også her forsterke unndragelsesfaren.

Dersom det likevel skulle bli aktuelt å innføre elektronisk kontroll, er politiets vurdering at en fotlenke etter PITs modell vil være bedre egnet for bruk overfor enslige mindreårige, enn RF-løsningen til KDI.

## **9.5 Eventuelle konsekvenser ved brudd på vilkårene for elektronisk kontroll**

Som vi tidligere har fremhevet, må det gjøres konkrete vurderinger knyttet til egnethet for bruk av elektronisk kontroll.

Dersom det foreslås å innføre elektronisk kontroll, i form av fotlenke vil det være nødvendig å vurdere hva brudd på vilkårene vil medføre.

Dersom utlendingen ikke overholder sine plikter i forhold til bruken av fotlenken, vil det være nødvendig å kunne benytte mer inngripende tvangsmidler for å sikre kontroll med utlendingen. Det bør av den grunn vurderes å innføre en bestemmelse om adgang til internering ut fra kontrollhensyn når vedkommende har brutt med forutsetningene for kontrollen.

Det forutsetter at vilkårene for internering for øvrig er oppfylt.

I motsetning til i strafferetten, hvor brudd på elektronisk kontroll, fører til soning i fengsel, vil ikke dette være en konsekvens ved brudd på elektronisk kontroll for barnefamilier eller enslige mindreårige som skal uttransporteres. I slike saker, må det alltid foretas en konkret vurdering om vilkårene for internering er tilstede. Dersom en planlagt uttransport avbrytes, og man i tilfellet skulle få kontroll på utlendingene igjen, vil ikke nødvendigvis en ny uttransport kunne arrangeres i det korte tidsrommet man har for å begjære en internering. Dette vil dermed i de fleste saker, føre til løslatelse av utlendingene inntil en ny uttransport kan gjennomføres. Dette vil styrke unndragelsesfaren ytterligere.

## **10. OPPSUMMERING FORDELER OG ULEMPER VED BRUK AV ELEKTRONISK KONTROLL**

Fordeler ved bruk av elektronisk kontroll som interneringssurrogat av barnefamilier eller enslige mindreårige, vil kunne være redusert bruk av internering. Elektronisk kontroll i form av fotlenke er et mindre inngripende tiltak enn internering, og det kan imøtegå kritikk mot internering av barn og enslige mindreårige. Det kan være mindre ressurskrevende, økonomisk og administrativt enn internering.

Ulemper ved bruk av elektronisk kontroll overfor barnefamilier eller enslige mindreårige bygger i stor grad på de faglige vurderingene av hva som er til det beste for barna, samt politioperative hensyn som er beskrevet over. Politiet viser til vurderingene over hvor det gjøres rede for at unndragelsesfaren ikke vil reduseres i tilstrekkelig grad ved bruk av fotlenke.

Videre kan en ulempe ved bruk av elektronisk kontroll, medføre en enda høyere terskel for internering av disse gruppene. Videre vil det potensielt bli ressurskrevende å følge opp saker der personer forsvinner, selv om man varsles, med eller uten GPS. I tillegg må det være mulig å anvende Haraldvangen og avdeling for enslige mindreårige på Trandum likevel, dersom vilkårene for elektronisk kontroll brytes eller i de tilfellene hvor bruk av elektronisk kontroll ikke er anvendelig. De samlede økonomiske og administrative kostnader vil derfor kunne bli høyere enn dagens løsninger.

## **11. ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER**

PU vil peke på noen faktorer som vil påvirke de økonomiske og administrative konsekvensene av å innføre elektronisk kontroll:

- Målgruppe og volum
- Hvordan løsningen skal administreres og driftes
- Hvem som skal ha ansvar for fysisk på- og avmontering av eventuell fotlenke og annet utstyr
- Hvem som skal ha den tekniske oppfølgingen, feilrettinger mm.
- Om det er PU eller politidistriktene som skal følge opp hendelser og alarmer, herunder geografisk begrensning på hvor aktuelle personer kan oppholde seg
- Hvordan oppfølging av hendelser og alarmer skal prioriteres i forhold til andre oppgaver og bemanningsbehov knyttet til dette

Fotlenken som benyttes av KDI er relativt billig i innkjøp, og politiet vil ikke ha behov for den samme typen oppfølging av brukeren som kriminalomsorgen har, hvilket per i dag utgjør den klart største utgiftsposten. Sentralen er relativt enkel å sette opp og kalibrere, og krever lite vedlikehold når den først er satt opp. For brukerens del, vises det til at enhetene er relativt lette å bære, samt at de ikke har behov for å lades daglig. Det vises til redegjørelsen fra KDI hvor det fremgår at løsningen kan utvides til også å omfatte GPS-sporing. Det fremgår av KDIs redegjørelse at en GPS-løsning fra KDI vil være mer kostbar enn den tilgjengelige RF-løsningen. I henhold til gjeldende kontrakt er innkjøpsprisen på ett sett med RF-utstyr (fotlenke og basestasjon) NOK 10.000+MVA, mens tilsvarende GPS-versjon koster det dobbelte. I tillegg kommer utgifter til frakt og forbruksmateriell. Det fremgår av KDIs innspill at kriminalomsorgen erfarer at det må beregnes i underkant av dobbel mengde utstyr per bruker for å ha tilstrekkelig utstyr tilgjengelig. I tillegg til utgifter per bruker, tillegges kostnader knyttet til vedlikehold og service. Prisen er p.t NOK 1,7 millioner per år, beregnet ut fra gjeldende kapasitet på 500 enheter. Det bemerkes fra PU at dette er et antall enheter som vil være langt over et eventuelt behov PU måtte ha. Mekanismen i kontrakten er slik innrettet at vedlikeholdsavgiften øker med NOK 500,- per år for hver bruker kapasiteten øker med, og NOK 400,- for hvert nye utstyrsett som kjøpes inn, og som dekker nødvendig service.

Omvendt voldsalarm (OVA) som benyttes av PIT, er vesentlig dyrere i innkjøp og i drift enn RF-alternativet til KDI. Oppsettet, herunder på- og avlenking av fotlenken er mulig å utføre på kort tid og kan settes på uten bruk av spesialutstyr. Ulempen med denne løsningen er at den må lades daglig.

Det vises til vedlegg 2, hvor PIT har redegjort for økonomiske konsekvenser på s.18 følgende. Det fremgår av redegjørelsen at det per dags dato er vanskelig å anslå et kostnadsestimat, da det vil avhenge av antall brukere samt hvilke tilpasninger man vil trenge. Årlige kostnader er knyttet til drift og vedlikehold i løsningen. Denne påvirkes av antall sluttbrukere. Inkludert i

Årlige kostnader er fotlenker, vedlikehold (feilretting, korrektivt vedlikehold og beredskap utenfor arbeidstid for å rette kritiske feil) samt trafikk kostnader (trafikk til/fra enhetene). Det fremgår av PITs redegjørelse at sluttsummen for inntil 20 sluttbrukere vil være på ca. NOK 1,7 millioner og for inntil 250 sluttbrukere, vil være ca. NOK 7,3 millioner.

Dersom det legges opp til at tiltaket skal brukes som et alternativ til internering, med den konsekvens at vi anvender færre interneringsdøgn på Trandum eller Haraldvangen, vil kostnadene ved utlendingsinternatet kunne reduseres. Det gjøres oppmerksom på at den skisserte gevinsten er vanskelig å ta ut. Det er krevende å beregne døgnprisen for opphold på internatene. Det er særlig med hensyn til om man skal ta med lønnsutgifter og husleiekostnader i beregningene. Ikke alle disse kostnadene er skalerbare, dvs. kan tas ut ved en eventuell reduksjon (for eksempel fastlønn, husleie, strøm m.m). Bare kostnader knyttet til mat, telefonutgifter, lege og forpleining vil kunne realiseres som en direkte konsekvens av dette, i alle fall på kort sikt. Det er anslått at prisen per døgn for en enslig mindreårig på Trandum er NOK 1.100, uten å medregne lønns-elementet. Dersom lønn til ansatte legges inn i prisen, vil det være en gjennomsnittspris på NOK 4.300 per døgn. Statistikken på døgnpris på Haraldvangen er noe vanskeligere å fastslå, fordi dette er et internat som holdes i beredskap og ikke er i daglig drift, i forhold til blant annet ansatte. Utgifter til husleie per år er NOK 1,1 million. Vi gjentar at det er svært krevde å gjøre slike beregninger og at de bygger på en del forutsetninger, der gevinsten kan være vanskelig å hente ut.

Når det gjelder behandling av opplysninger knyttet til elektronisk kontroll synes det som dette vil være dekket av reglene i politiregisterforskriften, se §§ 56-1 og 56-4. PU antar at det vil være behov for enkelte systemtilpasninger. Fordi behovet vil være nytt vil det ikke være naturlig å ta det som en del av den løpende utviklingen av UTSYS. PU vil komme tilbake til et konkret estimat dersom tiltaket følges opp og det gjøres et valg med tanke på system.

Ved en eventuell bruk av elektronisk kontroll, vil det som skissert være behov for ytterligere detaljering. Det vil forutsette både systemtilpasninger og regelverksendringer som vil ta noe tid. Dersom det er aktuelt å utrede elektronisk kontroll videre vil vi foreslå mulig konseptutredning hvor behov og formål, valg av målgruppe, valg av systemløsning og organisering/administrasjon blant annet vil stå sentralt. Videre vil det kunne være hensiktsmessig å gjennomføre en pilot for test av valgt løsning med en begrenset gruppe.

Politiet legger til grunn at saksbehandlingsreglene for elektronisk kontroll tar utgangspunkt i tilsvarende løsning som for dagens interneringssurrogater.

Dersom den tekniske løsningen blir den samme i soningssituasjonene, vil inngrepet kunne sammenlignes med reglene for bestemt oppholdssted. Det krever ikke domstolsbehandling, med mindre utlendingen ber om det. Den type beslutninger må begrunnes av politiet og er dennes primærkompetanse. Det er vårt forslag at det blir løsningen også for elektronisk kontroll, dersom man ønsker å gå videre med det. Derimot kan det virke mindre naturlig med en slik løsning, dersom den elektroniske løsningen legger opp til sanntidsovervåking av den enkelte. Da vil inngrepet være av en slik art og en slik styrke, at det tiltaket bør tilligge domstolens primærkompetanse.

Et eventuelt forslag antas ikke å føre til besparelser for PU og domstoler fordi antallet rettsmøter for behandling av internering ikke forventes å bli redusert. Det er fordi det ikke er naturlig at mange saker vil omfattes av en slik løsning. Dette baserer seg på redegjørelsen over, hvor det vises til at det eventuelt vil være aktuelt for en liten gruppe og en antakelse om

at relativt få av dem som ilegges slik kontroll vil kreve rettslig overprøving av forbudet. Hvor store besparelsene blir, er det imidlertid ikke mulig å beregne nærmere fordi de som ilegges kontroll bør ha krav på rettslig overprøving.

Responstiden fra alarmeren går til lokalt politi kan være på stedet vil også variere fra sted til sted, og en utvidelse av brukergruppen vil kunne medføre en økning i alarmer, herunder falske alarmer. Per i dag kan vi derfor vanskelig se at ressursbruken ved innføring av elektronisk kontroll i utlendingssaker vil kunne forsvares.

Totalt sett er det relativt få saker hvor elektronisk kontroll vil være et reelt alternativ til internering. Faren er imidlertid at terskelen for bruk av internering vil legges noe høyere enn dagens praksis, og at retten vil beslutte bruk av substitutter for internering i vesentlig større utstrekning enn hvor politiet anser det anvendelig.

Med hilsen

Rolf Odner  
*fungerende seksjonsleder*

Anne Line Bjerkan  
*politiadvokat*

*Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.*

Saksbehandlere:

Anne Line Bjerkan, politiadvokat

Caroline Gunvaldsen Lieungh, politifullmektig

7 Vedlegg

Vedlegg 1: Innspill fra Kriminalomsorgsdirektoratet i forbindelse med utredning om elektronisk kontroll i utlendingssaker

Vedlegg 2: Innspill fra Politiets IKT-tjenester i forbindelse med utredning om elektronisk kontroll i utlendingssaker

Vedlegg 3: Innspill fra Utlendingsdirektoratet til utredning om elektronisk kontroll i utlendingssaker

Vedlegg 4: Barnefaglig vurdering av alternativer til internering av barnefamilier og enslige mindreårige asylsøkere på Haraldvangen. Bruk av elektronisk kontroll og hensynet til barnets beste

Vedlegg 5: Brev vedrørende Justis- og Beredskapsdepartementets oppfølging av anmodningsvedtak 540 (2017-2018) om å utrede og iverksette alternativer til internering av enslige, mindreårige asylsøkere

Vedlegg 6: Oppdragsbrev og endelig bestilling fra POD

Vedlegg 7: Bestilling fra Justis- og beredskapsdepartementet