

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

Deres ref:

Vår ref: 18/02819-17

Dato: 01.03.19

Svar på bestilling av utredning av særskilt prosedyre for retur av barnefamilier

1. Om utredningen

Utlendingsdirektoratet (UDI) viser til oppdragsbrev fra Justis- og beredskapsdepartementet (JD) av 18.oktober 2018, om utredning av en særskilt prosedyre for retur av barnefamilier. Departementet har bedt UDI, i samarbeid med Politidirektoratet (POD), Politiets utlendingsenhet (PU) og Utlendingsnemnda (UNE), utrede om det er hensiktsmessig å innføre en tilsvarende prosedyre for retur av barnefamilier som i Storbritannia, herunder å opprette et uavhengig returpanel i retursaker som gjelder barnefamilier.

Departementet ber i brevet om at utredningen inneholder en presentasjon av den britiske ordningen, samt en anbefaling med eventuelle tiltak og lovendringer. Utredningen må inneholde økonomiske og administrative konsekvenser av forslag til endringer, samt andre vesentlige konsekvenser. Utredningen skal følge kravene i utredningsinstruksen så langt det er relevant.

Det følger av oppdragsbrevet at denne utredningen er et ledd i arbeidet med anmodningsvedtak nr. 539, vedtatt under Stortingets behandling av Prop. 126 L (2016-2017). Som et ledd i oppfølgingen av anmodningsvedtaket har departementet begynt arbeidet med et høringsnotat med ulike alternativer til internering, og forslag til mulige lovendringer. Denne utredningen kommer i forbindelse med at departementet i tillegg ser nærmere på prosedyrer når det gjelder retur av barnefamilier.

1.1 Bakgrunn

Prosessen for å søke asyl i Norge kan i korte trekk beskrives som følger:

Asylsøkeren kommer til Norge og søker om beskyttelse hos PU. UDI har deretter ansvar for å behandle søknaden, og enten innvilge eller avslå søknaden om beskyttelse. Søkeren har mulighet til å klage vedtaket til UDI hvis han eller hun får avslag. Dersom UDI ikke finner grunn til å omgjøre sitt vedtak, kan saken videre sendes til UNE som behandler klagen. Dersom UNE omgjør vedtaket får søkeren oppholdstillatelse. Blir vedtaket ikke omgjort plikter personen å reise fra Norge. Personen blir gitt en frist for utreise, og kan velge å reise selv eller med bistand fra politiet eller International Organization for Migration (IOM). Reiser personen ikke ut

innen fristen regnes det som ulovlig opphold, og politiet kan sende personen hjem med tvang.

Personer med endelig avslag kan be om at vedtaket blir omgjort. Regelverket legger opp til at det kan gis tillatelser etter omgjøringsanmodning, for eksempel på grunnlag av barns tilknytning jf. utlendingsforskriften § 8-5 eller ved praktiske returhindringer jf. utlendingsforskriften § 8-7. Adgangen til å fremme omgjøringsanmodninger sikrer også at ingen blir returnert til forfølgelse hvis det har oppstått et beskyttelsesbehov etter endelig avslag, PU kontakter alltid UNE før en uttransport hvis en person med endelig avslag har en ubesvart omgjøringsanmodning.

Denne utredningen tar for seg prosessen som følger etter at en barnefamilie som har søkt asyl har fått endelig avslag.

1.2 Problembeskrivelse og mål

Det foreslåtte tiltaket er å innføre en ordning som tilsvarer Storbritannias prosedyre for retur av barnefamilier. Utredningen ser på det foreslåtte tiltaket som et mulig alternativ til internering av barnefamilier. Tiltaket forsøker å løse problemet med at barnefamilier i dag blir internert. For å internere færrest mulig barnefamilier fokuserer Storbritannias ordning på å motivere til assistert retur, og opplyse om konsekvensene av å ikke reise assistert. I tillegg har Storbritannia strenge krav til hvor lenge barnefamilier kan være internert.

Målet er en ordning der færrest mulig barnefamilier blir internert.

2. Aktuelle tiltak

2.1 Nullalternativet

2.1.1 Norges prosedyre for retur av barnefamilier

Nullalternativet er dagens situasjon inkludert de endringer det er vedtatt skal innføres. Under følger en detaljert beskrivelse av Norges returordning for barnefamilier. Ordningen deles opp i følgende tre faser:

Fase 1 – realitetsorientering

Fase 2 – assistert retur

Fase 3 – tvangsretur

2.1.1.1 Fase 1 – realitetsorientering mens asylsøknad blir behandlet

Å velge assistert retur er et resultat av en lengre modningsprosess. Det er ulikt når en person er klar til å ta til seg informasjonen om assistert retur, og når informasjonen oppleves som relevant. UDI bruker et sett av virkemidler som skal fungere komplementært, for å få utreisepliktige til å velge assistert retur. UDI er opptatt av at det returmotiverende arbeidet begynner tidligst mulig i asylprosessen. Gjennom asylprosessen påser UDI at personene blir realitetsorientert om sine rettigheter og plikter, og at de får informasjon og veiledning om returmuligheter ved avslag. Virkemidlene som blir benyttet for å

realitetsorientere søkerne allerede mens søknaden er under behandling er beskrevet under.

Det er et obligatorisk informasjonsprogram gjennom hele asylprosessen for alle personer på mottak, mens de venter på svar på asylsøknaden. Informasjonen differensieres for ulike grupper, slik at den for eksempel er ulik for barn mellom 12 og 18 år og voksne. Barnefamilier følges særlig opp ved at mottakene legger opp til at barn og unge får tilbud om retursamtaler, individuelt eller sammen med familien sin.

UDI og PU holder møter sammen på mottak for å informere om ulike returalternativer, derav også muligheten for å bli tvangsreturnert. IOM organiserer felles- og individuelle møter med aktuelle beboere på mottak.

Videre utarbeider UDI og IOM brosjyrer og informasjon som vises på skjermer der målgruppen oppholder seg. I tillegg er informasjonen tilgjengelig på UDIs og IOMs hjemmesider.

UDI har ansvar for å følge opp returstøtnadsordninger som skal motivere personer til retur. Hvilken type stønad en person kan få, varierer i forhold til faktorer som hvilket land personen skal returnere til, om personen er særlig sårbar, er enslig mindreårig eller om personen er en del av en barnefamilie. I ordningen for assistert retur er det en tydelig økonomisk forskjell om en søker assistert retur før eller etter utreisefristen. Skillet er størst for barnefamilier.

2.1.1.2 Fase 2 – motivere til assistert retur etter avslag på søknad

Etter negativt vedtak spisses returinformatjonen mer, og returarbeidet intensiveres. Dette arbeidet fortsetter gjennom klageprosessen og etter endelig avslag. Hovedtyngden av returarbeidet skjer på mottak.

Det er krav om at returansvarlige på mottak har obligatoriske retursamtaler etter endelig avslag. Den som har fått avslag får informasjon om konsekvensene av avslaget. Det er informasjon om at de plikter å forlate landet, om begrensede helserettigheter, om reduksjon i økonomiske utbetalinger og om muligheten for å bli tvangsreturnert dersom personen ikke etterlever vedtaket.

I tillegg har UDI vedtakssamtaler med personer som har fått avslag. Vedtaket gjennomgås slik at personen forstår at saken er grundig vurdert og at de plikter å forlate landet. Informasjonen i vedtakene viser til at personen må reise hjem innen utreisefristen, og hva som skjer dersom personen ikke reiser innen fristen. Videre gis det informasjon om reintegreringstøtten og hvordan man kan søke om den. UDI gjør løpende vurderinger av barnefamiliers spesifikke og individuelle behov, i tillegg til den ordinære oppfølgingen av barnefamilier.

Utvalgte mottak har gjennom flere år hatt egne returrådgivere som har individuell oppfølging av personer med avslag gjennom returmotiverende samtaler. Returrådgiverne følger opp over tid med flere strukturerte og uformelle samtaler med personer som har fått avslag. Disse samtalerne er frivillige. Mottakene skal tilrettelegge for at barn og unge får tilbud om samtaler enten individuelt eller

sammen med sin familie. Personer i familie får informasjon om assistert retur både individuelt og samlet.

Det er imidlertid ikke alle asylsøkere som bor i mottak. Særlig flytter en del ut etter at de har fått avslag på søknaden om beskyttelse. UDI bruker dermed også ressurser på å nå ut med returinformasjon til utreisepliktige personer utenfor mottak. Ifølge forskning ønsker ikke personer som er ulovlig i Norge og befinner seg utenfor mottak kontakt med utlendingsmyndighetene. Derfor er UDI helt avhengig av at organisasjoner som er i kontakt med målgruppen informerer dem om deres plikter og rettigheter, samt å informere om hvordan vi kan bistå dem i å returnere. UDI har foredrag og møter med organisasjoner som er i kontakt med målgruppen som er utenfor mottak.

Det kan gå lang tid før noen velger assistert retur, men erfaring tilsier at når valget først er tatt, ønsker personen å reise svært raskt. UDI, i samarbeid med IOM, er derfor opptatt av å legge til rette for kortest mulig tid mellom søknad og avreise. Dersom en blir innvilget assistert retur, bistår IOM med å skaffe reisedokumenter, bestille billetter helt til endelig bestemmelsessted, sørge for eskorte på reisen og bistå i transitt om nødvendig, samt ulik grad av oppfølging i hjemlandet. I organiseringen av retur for barnefamilier tar man ulike hensyn, som for eksempel at barnet får avslutte skoleåret, og det tilbys eskorte dersom det er enslige forsørgere som skal reise med mange barn.

Norsk Organisasjon for Asylsøkere (NOAS) har samtaler med personer som har fått endelig avslag fra UNE, og tilbyr juridisk bistand til personer som vil sende en omgjøringsanmodning til UNE. NOAS gir rettshjelp til personer som de mener har en grunn til å få saken sin omgjort. I de sakene der NOAS mener at det ikke foreligger grunnlag for opphold, har de, med støtte fra UDI, en realitetsorienterende samtale med personen om at vedtaket trolig ikke vil bli omgjort.

Pilotprosjekt om returorientering

PU har som en del av prosjektet *Barnefaglig kompetanseheving* gjennomført pilotprosjektet *Familiesamtaler om retur* i samarbeid med UDI. Pilotprosjektet har hatt som mål å involvere og informere barnefamilier på mottak om hva en pågripelse og uttransport dreier seg om i praksis, for å skape økt forståelse av hva dette innebærer. Dette er informasjon som barnefamilier i mottak per i dag ikke får fra UDI, mottaket eller andre aktører, men som like fullt er en del av asylsaksjeden og som de kan bli berørt av. Det er også en målsetning at foreldre i større grad skal forstå konsekvensene av eget valg dersom de velger å ikke reise hjem etter endelig avslag, og hva det innebærer for barna deres. Dette er i tråd med PUs barnefaglige prinsipper involvering, forståelse, trygghet og forutsigbarhet. Disse prinsippene er faglig forankret og angir hva barn trenger i de situasjonene PU møter dem.

Prosjektet har gjennomført samtaler med utvalgte familier på ett mottak, og foreløpig evaluering tilsier at familiene har behov for slik informasjon, samt at de ikke får nok mulighet til å diskutere saken sin ut fra dagens system. Det er grunn til å anta at mange familier har behov for å snakke mer om saken sin for å forstå

avslaget. Dette vil kunne bidra til at de kan erkjenne at de har fått avslag og eventuelt ta valget om å reise hjem.

2.1.1.3 Fase 3 – tvangsretur

I det følgende beskriver PU gjeldende praksis for retur av barnefamilier med tvang, i tillegg til tiltak for å forebygge og redusere skadelige virkninger av tvangsretur av barnefamilier.

Behovet for tvangsretur

Utgangspunktet er at utenlandske borgere som får avslag på sine søknader om tillatelse skal forlate Norge og Schengenområdet frivillig og innen en angitt frist, jf. utlendingsloven § 90 sjette ledd. Dette er også ønskelig fra myndighetene sin side ettersom tvangsretur er kostbart og ressurskrevende. Dersom utreisefristen likevel ikke blir overholdt, slik frist ikke er gitt eller det er unndragelsesfare i saken, kan tvangsretur benyttes, jf. utlendingsloven § 90 syvende ledd.

Barnefamilier blir returnert med tvang hvis de ikke har forlatt riket innen utreisefristens utløp, og de som regel har gitt uttrykk for at de ikke ønsker å returnere. Tvangsretur blir kun benyttet i de tilfeller hvor det anses som eneste alternativ for å få familien returnert etter endelig vedtak. Det er ulike grader av tvangsretur:

1. Politiet ordner alt knyttet til uttransporten og utreisekontrollen på flyplassen, og familien reiser uledsaget til bestemmelsesstedet
2. Politiet ordner alt knyttet til uttransporten og ledsager familien til bestemmelsesstedet
3. Politiet ordner alt knyttet til uttransporten, familien pågripes/internerer og reiser uledsaget til bestemmelsesstedet
4. Politiet ordner alt knyttet til uttransporten, familien pågripes/internerer og politiet ledsager til bestemmelsesstedet

Planlegging av tvangsreturer av barnefamilier er et omfattende arbeid og blir redegjort for i avsnittene under. Politiet er bundet av en rekke nasjonale og internasjonale lover og konvensjoner, som får betydning ved planlegging og utførelse av tvangsreturer, samt bruk av tvangsmidler.

Bruk av frihetsberøvelse i forbindelse med tvangsretur av barnefamilier

Typetilfeller hvor pågrepelse og eventuelt internering av barnefamilier kan anvendes:

- Avgjorte asylsaker med pågrepelse for uttransport innen 24 timer
- Avgjorte asylsaker med pågrepelse og internering for uttransport innen tredje døgnet
- Bort- og utvisningssaker med pågrepelse for uttransport innen 24 timer
- Bort- og utvisningssaker med pågrepelse og internering for uttransport innen tredje døgn
- Avgjorte Dublinsaker med pågrepelse hvor uttransport kan skje innen 24 timer

- Avgjorte Dublinsaker med pågrepelse og internering hvor uttransport kan skje innen tre døgn
- Dublinretur med pågrepelse hvor uttransport kan skje innen 24 timer
- Dublinretur med pågrepelse og internering hvor uttransport kan skje innen tre døgn

Sakene som her er skissert som typetilfeller, gjelder i hovedsak korte frihetsberøvelser i forbindelse med at barnefamilier 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 ofte blitt pågrepet på vei inn i riket eller blitt tatt for ulovlig opphold i riket. I asylsakene, hvor barnefamilien pågripes for uttransport/fremstilling, bor familiene som hovedregel på asylmottak, eller på privat adresse. Disse uttransporteres eller fremstilles for retten så snart som mulig og senest dagen etter pågripelsen, jf. utlendingsloven §106c. Mindreårige som blir pågrepet skal normalt ikke holdes lenger enn 24 timer. Internering utover 24 timer innebærer at uttransporten ikke har latt seg gjennomføre og at det i vesentlig grad skyldes familien selv.

Haraldvangen familiesenter

I desember 2017 ble familieenheten på Trandum erstattet med Politiets midlertidige familiesenter Haraldvangen (heretter Haraldvangen) i Hurdal kommune, som interneringssted for barnefamilier. 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. En stor terrasse fungerer som et uteområde. Det er i tillegg mulighet for å ta med barna ut på en fotballbane og en lekeplass i nærheten, eventuelt ta med barna i skogen og friarealet rundt bygget.

De ansatte ved Haraldvangen har god barnefaglig kompetanse. Barnefaglig prosjekt i PU har sørget for særskilt barnefaglig opplæring og veiledning av de ansatte. Oppholdstiden skal utnyttes slik at både voksne og barn får tilbud om samtale med de ansatte der, tid til å reorientere seg, pakke om og forberede seg mentalt på utreisen. Dette er viktig i et barnefaglig perspektiv, for å få mest mulig ro og trygghet rundt uttransporten. Til nå har de deltatt på to avdelingsseminarer med barnefaglig kompetanseheving. I tillegg har de fått barnefaglig veiledning i grupper, som gjennomføres av fagsekspertene Jon-Håkon Schultz og Åse Langballe. Det faglige tilbudet og den barnefaglige kompetansen er viktig, slik at de ivaretar barna på best mulig måte mens de oppholder seg på Haraldvangen.

Et barn kan oppleve en pågrepelse og uttransport som skremmende. For å minimere risikoen for traumer, er det viktig at barnet får tid til å forstå hva som skjer, og får tydelig og tilrettelagt informasjon om hvorfor en uttransport skal skje.

De ansatte på Haraldvangen har tid, mulighet og kompetanse til å snakke med barnet og svare på eventuelle spørsmål barnet har. De ansatte vet hvordan de skal møte barn på en profesjonell måte og de er trent til å håndtere vanskelige situasjoner som kan oppstå.

Under tiden på Haraldvangen vil også foreldrene få tid og mulighet til å roe seg ned og reorientere seg, noe som fører til at de etter vår vurdering blir i bedre stand til å ta vare på barna sine. Familien vil også få mulighet til å ta nødvendige telefoner og eventuelt pakke om bagasjen sin under oppholdet på Haraldvangen. De ansatte vil kunne være en støtte for hele familien i en sårbar situasjon. De vil kunne støtte og roe barna dersom mor/far ikke klarer å håndtere situasjonen som 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.

I de tilfeller hvor barnefamilier skal oppholde seg på Haraldvangen, må familiesenteret få beskjed god tid i forveien om når innsettelse vil skje, samt tilstrekkelig og relevant informasjon om familien. Jo bedre informert de er, jo enklere vil det være å planlegge og tilrettelegge for oppfølgingen de skal få under interneringen. Haraldvangen varsler alltid barnevernet ved innsettelse av barn.

Haraldvangen trenger informasjon om helsemessige utfordringer, herunder psykiske og fysiske utfordringer. Familiesenteret skal i slike tilfeller kontakte barnevernet i tilhørende kommune for tilsyn og en uttalelse, i tillegg til at barnevernet som utgangspunkt skal være til stede under interneringsmøtet. Ved tidlig beskjed vil det være lettere for familiesenteret og barnevernet å koordinere dette. Haraldvangen må holde saksbehandler og ansvarlig politijurist løpende oppdatert om særlige forhold knyttet til barnefamiliens opphold på familiesenteret.

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

Ansatte på familiesenteret på Haraldvangen mottar særskilt veiledning, 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 og vil ha behov for tid og ro til å avfinne seg med situasjonen. De ansatte vektlegger å få til samarbeid fra foreldrene for å redusere behovet for maktmidler når selve uttransporten skal gjennomføres dagen etter. Oppholdet på Haraldvangen anses som et viktig barnefaglig tiltak.

Statistikk

I 2017 uttransporterte PU 234 mindreårige i familie. I 2018 uttransporterte PU 242 mindreårige i familie.

I praksis har det svært sjeldent vært tilfeller hvor det har vært aktuelt for PU å begjære internering av en barnefamilie. Kortvarige pågripelser, som også medfører frihetsberøvelse og tilsvarende kortvarig opphold på Haraldvangen, benyttes i begrenset grad og i under ett døgn.

I det videre vil det gjøres nærmere rede for varigheten av pågripelse og interneringene av barnefamilier i 2018.

Fra januar til juni 2018 var det 49 mindreårige fordelt på 23 familier innsatt på Haraldvangen. 43 av disse innsettelsene hadde varighet på under ett døgn. Ni av innsettelsene hadde varighet på 1-2 døgn, tre av innsettelsene hadde varighet på 3-4 døgn og én innsettelse hadde varighet på 9-10 døgn. Dette var en familie med mor og en sønn på 17 år.

Etter lovendringen i mai 2018 (se utlendingsloven § 106c) har de aktuelle pågripelsene hatt en så kort varighet (under ett døgn) at det ikke har vært nødvendig å begjære internering for retten. Det vil si at det har vært politiets beslutning som har vært grunnlaget for det kortvarige oppholdet på Haraldvangen frem til uttransport.

Fra juli til november 2018 har det vært innsatt ti mindreårige fordelt på seks familier. Samtlige var internert i under ett døgn og ble uttransportert etter interneringen.

Modus ved planlagte pågripelser

Ved frihetsberøvelse av barnefamilier for utsendelse, vil det i de aller fleste tilfeller dreie seg om kortvarige 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 bli 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 et opphold på Haraldvangen. Av hensynet til barnets beste i disse sakene er det vurdert at det er mer skånsomt overfor barn at familien ikke blir vekket midt på natten, at det blir satt av god tid til å gi forutsigbarhet for hva som skal skje, informasjon og ro før familien settes på et fly til hjemlandet. Familien vil også ha mer tid til å få ordnet praktiske ting, ordnet bagasjen sin m.m. En natt på Haraldvangen for den pågrepne familien vil ofte også være den eneste muligheten for at utsendelsen praktisk skal kunne la seg gjøre. Et kortvarig opphold på Haraldvangen før uttransport vil i mange tilfeller være i tråd med PUs barnefaglige prinsipper.

Politiets erfaringer med pågripelse og internering i forbindelse med uttransport

Politiet planlegger pågripelser og uttransporteringer i god tid. En stor andel av planlagte transporter blir dessverre avlyst. En vanlig årsak er at politiet ikke finner familiene som skal uttransporteres. I slike situasjoner vil familiene eller ett eller flere av familiemedlemmene ikke befinne 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 eller andre, får et illebefinnende eller lignende. Andre årsaker kan være at 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.

I perioden 1. januar 2017 – 31. juli 2018 måtte PU avbryte uttransport for 35 mindreårige i familier fordi de/den som skulle uttransporteres var forsvunnet fra mottak eller den oppgitte adressen.

Under saksforberedelser av uttransport er det en trinnvis tilnærming til hvilke tiltak som er nødvendige. Det betyr at politiet først undersøker hvor man kan regne med at familien 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. I disse sakene er det som hovedregel ikke et behov for internering ettersom de vil kunne uttransporteres innen et døgn og det er tilstrekkelig å pågripe familien i inntil et døgn.

Derimot vil det i en rekke saker være holdepunkter for at familien ikke vil være tilgjengelig når oppdraget skal utføres. Når mindreårige er omfattet av saker som skal effektueres, 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, mens resten av familien holdes samlet på ordinært mottak eller privat bopel.

Det er alltid krevende å effektuere saker som omfatter mindreårige. Det er ikke bare fordi det er en høy terskel for å anvende makt- og/eller 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. UNE må ofte ta stilling til omgjøringsanmodninger tett på uttransporten.

Politiets generelle erfaring er at det er utfordrende å gjennomføre tvangsreturer av barnefamilier, 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, og krav om varsling i forkant av hvilke personer som skal uttransporteres.

Praksis og tiltak for å forebygge og redusere skadelige virkninger av tvangsretur av barnefamilier

Planlegging

Det er viktig at pågripelser av barnefamilier planlegges i god tid. Saksbehandler må sette seg godt inn i familiens sakshistorikk. I planleggingsfasen vil opplysninger fra alle tilgjengelige systemer bli vurdert. Opplysninger i DUF vil være sentrale, særlig det som fremgår av vedtak fra UDI i førsteinstans og avgjørelser fra UNE etter klage og eventuelle omgjøringsanmodninger.

Saksbehandler har et særlig fokus på om det fremkommer informasjon om fysisk eller psykisk helse eller andre forhold som gjør at barn kan være i en særlig sårbar situasjon, hvor det er behov for tilrettelegging eller ekstra oppfølging. I saker hvor familier kommer tilbake fra eksempelvis dublinretur, anmoder PU andre lands myndigheter om relevante opplysninger som helse, siden mange familier har vært ute av Norge i flere år. For de som bor på mottak vil det være relevant å koble deres legetjenester opp mot PUs helsetjenester.

De ulike enhetene i PU har et samarbeidsmøte med fokus på barnets beste i planleggingen av pågrepelse, et eventuelt opphold på Haraldvangen, før uttransport og under transport. Opplysninger knyttet opp mot helse og sakshistorikk er viktig i det man planlegger pågripelser. Informasjon om familien blir samlet og delt på et tidlig tidspunkt slik at nødvendig tiltak kan iverksettes, eksempelvis tilrettelegging av reiserute, deltakelse av helsepersonell eller opphold på Haraldvangen. I alle saker vil helsepersonell møte familien og gjennomføre en helsesjekk, en såkalt "fit for flight"- vurdering, før uttransport kan skje. I noen saker vurderes det som nødvendig at helsepersonell er med politiet fra pågrepelse og til transporten er gjennomført. Forvaltningen for øvrig blir informert om uttransport av en familie, slik at man kan fange opp eventuelle nye opplysninger på et tidlig tidspunkt. Tett dialog om saken i alle ledd sørger for en helhetlig informasjonsutveksling gjennom hele prosessen. Involverte aktører påser at vurderinger i alle ledd blir utført i henhold til hva som er vurdert å være til barnets beste i situasjonen.

Forberedelse

Frihetsberøvelse av barn, herunder pågrepelse og internering, skal gjennomføres på en så skånsom måte som mulig. Hensynet til barnets beste skal vurderes og tas hensyn til i alle trinn i saken, jf. utlendingsloven § 106c annet ledd, Grunnloven § 104 annet ledd og barnekonvensjonen artikkel 3. Det innebærer blant annet at pågrepelse og internering som en hovedregel skal skje for et kortest mulig tidsrom, og at det er egne rutiner i saksbehandlingen som må følges. På generelt grunnlag er politiet svært restriktive ved bruk av tvangsmidler som pågrepelse og internering overfor barn.

Haraldvangen er organisatorisk underlagt utlendingsinternatet, som har driftsansvaret for familiesenteret. Ved enhver innsettelse av barn tar utlendingsinternatet kontakt med barnevernet. Utlendingsinternatet skal derfor varsles så tidlig som mulig om potensielle innsettelse slik at de fortløpende kan påbegynne sine arbeidsoppgaver og varsle barnevernet.

Anmodningen til seksjon for juridisk skal inneholde all relevant informasjon som skal ligge til grunn for at politijuristen kan ta stilling til beslutning om pågrepelse. Dersom politijuristen beslutter at barnefamilien skal pågripes, må alt det praktiske rundt pågripelsen og en retur avklares. Det er her viktig at de ulike aktørene som er involvert i den videre prosessen får tilstrekkelig og relevant informasjon fra saksbehandler (seksjon for juridisk, utlendingsinternatet, operativt, etc.).

I forkant av særlig krevende uttransporter vil det bli avholdt et samhandlingsmøte med aktuelle interne parter i PU, herunder saksbehandlere, politioperative tjenestepersoner, politijurist og eventuelt barnefaglig prosjekt. I dette møtet vil alle

relevante opplysninger om familiens situasjon bli drøftet. PU tar utgangspunkt i vedtak, opplysninger fra politiets systemer, om det er spesielle utfordringer knyttet til helse, alder, straffehistorikk, relasjoner og omgangskrets, barnets beste og polititaktiske vurderinger. Dersom det er særlig vanskelige spørsmål knyttet til gjennomføringen av pågrepelse og uttransport, vil det bli linjebehandlet i PU.

Politioperativ støtte har egne planleggere som foretar risikovurderinger og er i kontakt med asylmottak og returkoordinatorene. Lederen for pågripelsen skriver en ordre hvor relevant informasjon sammenfattes. Ordren skal gi en felles situasjonsforståelse for alle tjenestepersoner som er med på oppdraget, og gi en risikovurdering, en gjennomgang av gjennomføringen, polititaktiske vurderinger og vurderinger av barnets beste.

Gjennomføring

Det er operativt personell fra PU eller ansvarlig politidistrikt som gjennomfører pågripelsen. Barnets beste er et grunnleggende hensyn. En forutsetning for at beslutning om pågrepelse av barnefamilier gis, er at pågripelsen gjennomføres så skånsomt som mulig. Under følger en ikke-uttømmende oversikt over hva som ligger i dette:

- Den klare hovedregel er at pågripelsen ikke skal finne sted før kl. 06.00 om morgenen. Avvik fra dette må godkjennes av ansvarlig politijurist.
- Det er viktig at det tas hensyn til hvem som skal pågripes når teamet som skal pågripe settes sammen. Er det kvinner/jenter blant de som skal pågripes, skal kvinnelige polititjenestepersoner være med på pågripelsen.
- Når barnefamilier skal pågripes, bør tjenestepersoner med barnefaglig kompetanse være med.
- Det skal tilrettelegges dersom personer med fysiske eller psykiske helseproblemer skal pågripes. Det tas en vurdering på om helsepersonell skal være tilstede.
- Det skal være en tolk som snakker samme språk som barnefamilien tilgjengelig i forbindelse med pågripelsen. De som pågripes har rett til å bli gjort kjent med grunnlaget for pågripelsen, noe som ikke vil være mulig om man ikke snakker samme språk, jf. Utlendingsloven § 106a fjerde ledd. Dersom det ikke lar seg gjøre å ha en tolk fysisk tilstede, skal telefontolk benyttes. Barn skal ikke benyttes som tolk, jf. forvaltningsloven § 11e. Unntaksvis kan det være tilstrekkelig at en tjenesteperson som snakker det aktuelle språket er med på pågripelsen.
- De operative tjenestepersonene som skal gjennomføre pågripelsen må på forhånd ha satt seg inn i barnefamiliens utlendingstatus, slik at det er mulig å svare på praktiske spørsmål og forklare hvorfor de pågripes. Informasjonen må være tilpasset alder og modenhet til utlendingene.
- Pågripelsen skal ikke gjennomføres under tidsnød. Det skal settes av god tid for barnefamilien til å pakke sine eiendeler, skifte mm.
- Dersom barnet selv ønsker det, skal politiet snakke med barnet og forklare hva som skjer. Det vises til at barn har rett til å bli hørt, jf. Europeiske menneskerettskonvensjonen artikkel 12.
- Hvis det fremkommer ny informasjon under pågripelsen skal politiet umiddelbart videreformidle informasjonen til ansvarlig politijurist eller

jourhavende jurist, utlendingsinternatet/familiesenteret og saksbehandler. Politiet skal i tillegg alltid skrive en rapport fra pågripelsen.

Uttransport

Uttransporten skal som hovedregel være ferdig planlagt i god tid før pågripelse finner sted. Her vil det også være flere hensyn som gjør seg gjeldende i saker som involverer barnefamilier:

Pågripelser på nattetid skal unngås fordi pågripelser av barnefamilier skal skje så skånsomt som mulig, og med barnets beste som et grunnleggende hensyn. Dette får betydning for tidspunktet for uttransporten. Som utgangspunkt bør pågripelse og uttransport kunne gjennomføres samme dag, da pågripelse og internering av barnefamilier skal skje i løpet av et kortest mulig tidsrom, jf. barnekonvensjonen artikkel 37 bokstav b. Dersom det ikke er gjennomførbart, må PU vurdere om barnefamilien skal plasseres på familiesenteret. Det kan være aktuelt i saker hvor flyavgang kun er tidlig om morgenen, eller man står ovenfor svært belastende og lange innenlands og utenlands flyvninger. Dersom hensynet til barnets beste tilsier det, kan det være behov for at pågripelsen og oppholdet ved familiesenteret utvides, slik at familien er best mulig forberedt før returen. Det må vurderes konkret i hver enkelt sak, og resultatet kan variere fordi det kan være ulike hensyn som gjør seg gjeldende i den enkelte sak.

Dersom det er behov for ledsagere under uttransporten, og familien har vært innsatt på Haraldvangen, må det vurderes om det er aktuelt å benytte seg av den eller de på Haraldvangen som har hatt ansvar for å følge opp familien.

Barnefaglig kompetanseheving i PU

PU har stort fokus på barnefaglig kompetanseheving hos de ansatte, som resultat av øremerkede bevilgninger fra myndighetene. I PU er det etablert et eget prosjekt som skal sørge for grundig opplæring av hvordan man ivaretar barnets beste, gjennom hele prosessen hos PU fra asylregistrering og til pågripelse og retur. Polititjenestepersoner og sivilt ansatte får opplæring i hvordan man snakker med barn og unge, hvordan det bør tilrettelegges 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 har utarbeidet en barnefaglig veileder som angir hvilke overordnede barnefaglige prinsipper det jobbes etter på generelt grunnlag, samt hvordan disse utøves konkret i praksis, i de ulike oppgavene PU har. Det er utarbeidet egne veiledere for hvordan pågripelse, internering og uttransport bør gjennomføres på en mest mulig skånsom måte overfor barn.

Det vil i det følgende gis en kort redegjørelse for barnefaglige tiltak i PU.

Grunnkurs

Alle ansatte i PU har gjennomført et to dagers grunnkurs i barnefaglig kompetanseheving. Gjennom kurset fikk de ansatte kunnskap om traumer hos barn og samtaleteknikk, samt andre aktuelle temaer ut fra hvilke oppgaver de ansatte har.

Barnefaglig veileder

Prosjekt Barnefaglig kompetanseheving er nå i prosessen med å ferdigstille en barnefaglig veileder for PU, med alle de prosess-spesifikke delene rettet mot hhv. ID-ankomst, ID-avklaring /koordinering, pågripelse og uttransport, Utreisesenteret, internering og juridiske vurderinger. Den overordnede barnefaglige veilederen består av et faglig og teoretisk grunnlag, basert på de fire barnefaglige prinsippene forståelse, trygghet, forutsigbarhet og involvering. Den andre delen av veilederen består av flere tiltakskort, konkret knyttet opp mot alle de ulike prosessene eller oppgavene der PU og politiet møter barn i asyl/utlendingssaker, eller tar beslutninger som berører barn. Veilederen beskriver hvordan PU skal operasjonalisere barnefaglige tiltak, og jobbe for å minimere skadelig stress og traumer hos berørte barn.

Prosjektet Barn i asylkjeden A-Å

Prosjektet barn i asylkjeden A-Å er et samarbeid mellom PU, UDI og UNE. Prosjektet hadde som formål å sikre barneperspektivet i hele asylsaksløpet, fra registrering hos PU og til retur eller bosetting. Prosjektet skulle bidra til mer strategisk bruk av barnefaglig kompetanse og sikre barna helhet i møte med utlendingsforvaltningen.

Samtalekurs

Samtalekurs i regi av Regionsenter for barn og unges psykiske helse/ Regionalt ressurscenter om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RBUP/RVTS) er påbegynt. Samtalekurset er utviklet for utlendingsforvaltningen Hovedformålet med kurset er at barn skal møte trygge og ivaretagende voksne gjennom hele asylkjeden. Kurset har et fellesprogram og et etatsspesifikt program. Det etatsvise programmet vil bygges opp rundt en generisk samtalemødel og vil innholdsmessig tilpasses den enkelte etat. Det er nærmere 50 ansatte i PU som får dette kurset. 15 av kursdeltakerne vil bli utdannet veiledere. Dette betyr at PU får kompetansen "innomhus" som gjør at man slipper å hyre inn eksterne hver gang det er behov for barnefaglig påfyll/kompetanseheving.

2.2 Tiltak 1 - Returpanel

Storbritannias returordning for barnefamilier er beskrevet under. Deretter er hovedforskjellene mellom den norske og den britiske ordningen beskrevet, og dermed hvilke endringer det norske systemet må gjennom for å tilsvare den britiske prosedyren.

2.2.1 Storbritannias prosedyre for retur av barnefamilier

Storbritannia innførte en egen veilednings- og returprosess for utreisepliktige barnefamilier i 2010. Hovedmålet med denne prosessen er å fremme assistert retur gjennom økt veiledning om assistert retur. Før denne prosessen ble innført, internerte Storbritannia rutinemessig barnefamilier ved tvangsretur, og det var et politisk ønske om at internering av barn skulle begrenses. Ved å fremme assistert retur håper Storbritannia på færre tvangsreturer, og dermed færre tilfeller av internering av barnefamilier. I tillegg ønsker de en prosess som sikrer større vektlegging av hensynet til barn og barnas behov i tvangsreturprosessen. Deltakelse i prosessen forutsetter at familien har fremlagt pass, eller at britiske

myndigheter har fremskaffet reisedokumenter. Familiene som deltar i prosessen har dermed samtykket til å returnere.

Returprosessen i Storbritannia kan i likhet med den norske deles opp i tre faser.

Fase 1 – assistert retur

Fase 1 handler om tilrettelegging for å velge assistert retur gjennom retursamtaler og veiledning. Disse samtalene har som mål å få familien til å forstå situasjonen de er i, og hvilke alternativ de nå har. Familien blir ilagt meldeplikt, og må oppholde seg på kjent adresse. De kan ikke interneres i denne fasen.

Når en barnefamilie får et endelig avslag, gjennomfører britiske myndigheter et møte med familien for å forklare situasjonen, returalternativer og konsekvensene av å bli værende i landet. På dette møtet samler myndighetene inn informasjon om familiens medisinske behov, utdanning, barnas behov osv. Denne informasjonen kan være relevant i en returprosess. Familien blir informert om sine valgmuligheter, blant annet egenorganisert retur, der de selv arrangerer hjemreisen innenfor en gitt tidsramme. Kort tid etter dette første møtet arrangerer myndighetene et avreisemøte hvor familien har tatt et valg, og prosessen blir satt i gang.

Fase 2 – pliktig retur

Dersom familien ikke returnerer i fase 1, går familien over til fase 2 der det fastsettes en utreisedato, og det blir bestilt flybilletter til denne datoen. Britiske myndigheter forventer at familien møter opp på flyplassen denne datoen. Dette er siste mulighet til å returnere uten tvang, og denne fasen anses som viktig for å realitetsorientere familien om situasjonen de er i. Familiene får hjelp til å arrangere det praktiske for hjemreisen. Reiser de ikke innen denne datoen risikerer de pågripelse og tvungen retur i fase 3.

Fase 3 – tvangsretur

I fase 3 kan utlendingsforvaltningen tvangsreturnere familien. Det er først i denne fasen at familien kan interneres. Når en familie blir pågrepet i forbindelse med retur, blir de enten kjørt direkte til flyplassen eller til et utlendingsinternat. Dersom familien blir internert plasseres de i et eget utlendingsinternat for barnefamilier i maksimalt 72 timer. Interneringen kan utvides til totalt sju dager, men kun med godkjenning fra innvandringsministeren. Utvidelsen av lengden på interneringen må ha blitt godkjent før barnefamilien blir internert. Dersom familien ikke blir returnert innen sju dager, må de løslates og følges opp.

Familiens situasjon blir kartlagt av myndighetene gjennom hele returprosessen. I fase 3 utarbeider utlendingsforvaltningen en individuell tvangsreturplan, en plan for pågripelse, internering og uttransportering. Et uavhengig returpanel bestående av barne- og helsefaglige eksperter skal godkjenne planen.

Det uavhengige returpanelet er oppnevnt av utlendingsmyndighetene, og består av sosialarbeidere, helseeksperter og andre eksperter på barns helse- og omsorgssituasjon. Det er én formann og 10 medlemmer i panelet. Panelet er et rådgivende organ, og skal ikke komme med uttalelser om en tvangsretur skal gjennomføres eller ikke, kun om hvordan en tvangsmessig retur bør gjennomføres. Det kan ikke ta avgjørelser som står i strid med forvaltningens

retningslinjer, eller endre disse retningslinjene. Panelet skal sikre at utlendingsforvaltningen fullt ut tar hensyn til barnets beste i gjennomføringen av returen.

Panelet får informasjon fra familiens saksbehandler og andre aktører som har hatt kontakt med familien og barna, for eksempel skolen der barna går eller sosialtjenester. De ulike aktørene opplyser panelet om informasjonen de innehar om familiens og barnas situasjon gjennom rapporter de skriver. Dersom foreldrene i familien gir sin godkjenning innhenter panelet også familiens medisinske journaler. Etter å ha lest informasjonen diskuterer panelet familiens returplan med saksbehandleren. De vurderer om planen tar hensyn til familiens behov, om risikofaktorer har blitt identifisert og om det er noen grunn til at planen ikke skal kunne gjennomføres utfra informasjonen de har tilegnet seg om familien. Panelet kan komme med forslag til hvordan planen i større grad kan ta hensyn til familien.

I tillegg til oppgaven med å vurdere returplanene for familiene har panelet også en større rolle i retursystemet. Panelet møtes hver 14. dag, i tillegg har de kvartalsvis møter med immigrasjonsmyndighetene. På de kvartalsvis møtene med immigrasjonsmyndighetene diskuteres returprosessen på et overordnet nivå. Gjennom møtene har panelet mulighet til å påvirke praksis og regelverk for internering, retur og ankomst til hjemlandet. Medlemmene i panelet skaffer seg god innsikt i returprosessen gjennom møter og samarbeid med immigrasjonsmyndighetene. Dermed får de et godt grunnlag for å kunne uttale seg om hvordan returprosessen kan endres til det bedre. Ifølge panelet selv blir flere av forslagene deres tatt videre av myndighetene, og de har en viktig betydning for at forbedringer i returprosessen gjennomføres.

Storbritannias prosedyre inneholder også instruks for pågripelsen av familien når de skal tvangsretureres. Tidspunktet for pågripelsen skal i utgangspunktet være mellom 06.30 og 21.00. Pågripelse utenfor dette tidsrommet må begrunnes i returplanen. Familier skal videre få minst 30 minutter til å pakke eiendelene sine. Behovet for å ivareta og tremme barns helse- og omsorgssituasjon skal tas i betraktning ved vurdering av tilgjengelig tid før avreise fra familiens bosted. Instruksene krever at familier skal pågripes samlet, med mindre returpanelet har gitt råd om noe annet. Videre krever instruksene at all bruk av makt må være i henhold til barnets alder, samt være forsvarlig og forholdsmessig, og være begrenset til situasjoner der det er absolutt nødvendig.

Erfaringer

Den britiske utlendingsforvaltningen evaluerte returprosessen i 2013.1 De fant følgende:

- Færre barnefamilier med endelig avslag på asylsøknaden ble internert i forbindelse med tvangsreturen. Likevel har ikke andelen barnefamilier som

returnerer assistert økt. Andelen har heller ikke gått ned. Videre fant de at redusert bruk av internering ikke medfører at flere unndrar seg utreiseplikten.

- Økt kontakt med familiene og kartlegging av familiens helse- og omsorgssituasjon har ført til et sterkere samarbeid mellom utlendingsforvaltningen, barnevernet, sosialarbeidere, helsetjenester og skoler i Storbritannia. Den britiske returprosessen kartlegger familiens situasjon systematisk gjennom hele returprosessen.
- Barnefamilier oppgir å ha forstått returmølighetene etter endelig avslag i større grad enn før. Returprosessen tilrettelegger i større grad for barns deltakelse i returprosessen. Men det er omstridt om barns deltakelse er til barnets beste, og om det er en reell deltakelse. Til slutt fant de også at returprosessen i større grad kartlegger familiens sårbarhet.

I 2018 ga panelet ut en rapport om sitt eget arbeid fra 2016 til 2018. Her viser de blant annet at antall returer i sin helhet er blitt færre fra 2016 til 2018. Antall familier som tar del i returprogrammet har blitt færre de siste årene.²

Videre i 2018-rapporten kommer panelet med sju anbefalinger til hvordan returprosessen kan forbedres for alle familier. Ingen av disse forslagene omhandler internering av barn.

2.2.2 Tilsvarende prosedyre for retur av barnefamilier som i Storbritannia

Det er allerede mange likheter mellom den norske og den britiske ordningen for retur av barnefamilier. Blant annet har begge et stort fokus på å oppfordre til assistert retur, fremfor tvangsretur. I tillegg har den norske prosedyren, i likhet med den britiske, strenge lovregler for internering av barnefamilier, herunder blant annet for interneringstidens lengde. Utlendingsmyndighetene i begge land innhenter informasjon om familien som skal uttransporteres, slik at returprosessen kan tilpasses familiens behov vedrørende helsetilstand eller annet. Norge har også et eget utlendingsinternat for barnefamilier. Vi antar dermed at det ikke vil være nødvendig å endre Norges ordning mye for å ligne den britiske, men eventuelt endre på de områdene der vi ser klare forskjeller mellom den norske og den britiske prosedyren.

Den store forskjellen fra den britiske ordningen til den norske anser vi å være det uavhengige returpanelet. I Norge har vi ikke et lignende eksternt panel bestående av eksperter med helse- og barnevernfaglig kompetanse som har oppdraget med å vurdere måten barnefamilien skal returneres på. Disse vurderingene tas i dag internt i PU. Et eventuelt returpanels oppgave i en tenkt norsk modell vil være å vurdere og eventuelt godkjenne returplanen som er utarbeidet for familien. Panelet består av eksperter fra områdene sosialomsorg, utdanning, politi, medisin og psykisk helse.

2

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/765573/Independent_Family_Returns_Panel_Report_2016-18.pdf

Returpanelet kan ikke omgjøre et endelig avslag, det skal kun gi råd om returprosessen. Panelet skal kun uttale seg om hvordan en tvangsretur bør gjennomføres med hensyn til barnets helse- og omsorgssituasjon. Panelet skal sikre at returplanen utlendingsmyndighetene har utarbeidet for familien tar hensyn til barna ut fra deres behov. Et eventuelt norsk panel vil kunne ha en annen kompetanse enn det PU besitter i dag, avhengig av panelets sammensetning. De vil kunne komme med faglige råd og anbefalinger ut ifra sine ekspertområder.

Panelet er kun rådgivende, og har ingen reell makt til å endre prosessen PU har lagt opp til for å gjennomføre returen. PU understreker at mange av vurderingene som tas i returprosessen krever en særskilt kompetanse, utdanning og erfaring. Dersom polititjenestepersoner vurderer at en pågrepelse må gjennomføres på en bestemt måte for å ivareta alle hensyn i saken, herunder sikkerheten til de involverte og andre politioperative hensyn, vil ikke motstridende råd fra et slikt panel kunne tillegges avgjørende vekt i denne helhetsvurderingen.

Ved innføring av et slikt panel i den norske modellen bør også uavhengighet tilstrebes for å styrke ivaretagelsen av barns behov i situasjonen. Videre er det nødvendig at anbefalingene som gis har god faglig forankring slik at de har stor grad av faglig legitimitet og at de er skriftliggjort for i størst mulig grad å sikre kontroll og etterprøvbarehet. Medlemmene i et slikt panel bør være erfarne fagpersoner på sitt fagfelt. På lik linje med den britiske modellen må panelet likevel kun jobbe med anbefalinger innenfor rammene av utlendingsforvaltningenes vedtak og beslutninger, og kun gi råd og anbefalinger som skal tilrettelegge returprosessen best mulig for barnefamilieene.

Innenfor den norske modellen vil det være nødvendig å vurdere hva som eventuelt vil være en hensiktsmessig organisering av et slikt returpanel. Panelet kan for eksempel opprettes som et tverretattlig team, med faglig tilknytning til relevante direktorater som Barne- ungdom og familiedirektoratet og Helsedirektoratet, eller det kan være et permanent uavhengig panel som er tilknyttet PU eller UDI. Sistnevnte vil trolig være lite hensiktsmessig, sett hen til at det er så få saker det her er snakk om.

I tillegg til å kunne komme med gode faglige forankrede anbefalinger til tilrettelegging i enkeltsituasjoner, vil panelets innspill kunne benyttes mer overordnet og bidra til at vi med større grad av legitimitet kan rapportere på at utlendingsforvaltningen har en praksis og rutiner som ivaretar hensynet til barnets beste i så stor grad som mulig innenfor de gitte rammene.

3. Prinsipielle spørsmål

Både nullalternativet og tiltak 1 Returpanel reiser to viktige prinsipielle utfordringer som dreier seg om frihetsberøvelse av barnefamilier, og vurderingen av barnets beste.

Det vil under både nullalternativet og tiltak 1 være adgang til å internere barnefamilier. Det foreslåtte nye tiltaket vil ikke gjøre internering forbudt, eller gi strengere regler for internering enn vi har i Norge i dag.

Hva er barnets beste i en tvangsretur?

FNs barnekonvensjon artikkel 3 slår fast at ved alle handlinger som berører barn skal barnets beste være et grunnleggende hensyn. Barnets beste er, i henhold til FNs barnekomites Generelle Kommentar nr. 14, både en selvstendig rettighet, et grunnleggende fortolkende juridisk prinsipp og en prosedyreregel.

I denne sammenhengen der barnets beste skal vurderes innenfor rammene av inngripende handlinger som pågrepelse, internering og tvangsretur, vil muligheten til å vurdere barnets beste være begrenset. Selve tvangsreturprosessen er i mange tilfeller i seg selv ikke til barnets beste, men er potensielt dramatisk og belastende for et barn. Et barn har likevel rett til å få sitt beste vurdert innenfor disse begrensede rammene, for å tilrettelegge og tilpasse prosessen best mulig til den enkeltes behov. I alle vurderinger og alle beslutninger politiet tar i forbindelse med tvangsretur, vil hensynet til hva som er til barns beste generelt, som PU har trukket frem i sine generelle barnefaglige prinsipper, samt hva som er til det enkelte barnets beste, være helt sentralt.

I dette tilfellet handler hensynet til barnets beste om barnefaglig forankrede prosedyrer som sikrer at hensynet til barns beste innenfor pågrepelse, internering og tvangsretur ivaretas gjennom tilrettelegging og tilpasning.

Å vurdere hva som er til barnets beste innenfor disse rammene kan være vanskelig. Som regel mener man at barnets beste er å være sammen med foreldrene sine, til tross for at dette betyr at de må interneres.

I Rt. 2015-93, med henvisning til uttalelse fra Barnekomiteen i General Comment No. 14 og Rt.2012-1985, vises det til at "*hensynet til barnets beste ikke er det eneste og heller ikke alltid det avgjørende. (...) ved avveilingen mot andre interesser skal hensynet til barnet ha stor vekt – det er ikke bare ett av flere momenter i en helhetsvurdering: Barnets interesser skal danne utgangspunktet, løftes spesielt frem og stå i forgrunnen.*"

Vi vurderer det slik at i både nullalternativet og tiltak 1 kan hensynet til barnets beste vurderes innenfor rammene av en tvangsretur.

Som beskrevet under gjennomgangen av nullsituasjonen tar PU i dag hensyn til barnets beste gjennom hele returprosessen, og barnets behov veier tungt når en tvangsretur skal gjennomføres. Når det gjelder internering av barn er dette noe som foregår i liten grad i dag, og som kun brukes når det er helt nødvendig, særlig påkrevd, i ekstraordinære situasjoner og som en siste utvei for å gjennomføre en tvangsretur, jf. Utlendingsloven §106c. Det gjøres også grundige vurderinger av familiens situasjon og barnets beste når beslutningen om å pågripe og eventuelt internere familien tas. I enkelte tilfeller vil internering være til barnets beste innenfor disse rammene. Internering av den pågrepne familien vil også være den eneste muligheten for at utsendelsen skal kunne la seg gjennomføre. Vi ser ingen prinsipielle grunner til at vi ikke kan gå videre med både nullalternativet og tiltak 1.

4. Virkninger

4.1 Tiltak 1 – Returpanel

4.1.1 Positive virkninger

Det antas at kvalitetssikring er den eneste positive effekten tiltaket vil kunne ha. Når en uavhengig instans observerer og innehar kunnskap om returordningen, kan det fungere som en kvalitetssikring av prosedyren vi har for tvangsretur i Norge.

Panelet kan ha innvirkning på ivaretagelsen av barnets beste i returprosessen. I Storbritannia har panelet mulighet til å påvirke praksis og regelverk for ordningen, og dette kan i Norge medføre at returordningen tar hensyn til barnets beste på en bedre måte enn i dag. Dersom panelet i hovedsak er enig i returplanene som utarbeides for familiene, vil dette være en bekreftelse på at myndighetene har en praksis og rutiner som tar størst mulig hensyn til barnets beste i situasjonen. Det vil i tillegg kunne gi gevinster i form av økt trygghet for barn hvis panelet foreslår og får igjennom endringer i tvangsreturordningen som tar større hensyn til barna.

Kvalitetssikringen kan i teorien føre til at færre barnefamilier interneres eller at de interneres for kortere tid. Vi har ingen grunn til å anta at innføring av et lignende returpanel i Norge i realiteten vil føre til færre eller kortere pågripelser og interneringer av barnefamilier, da det som tidligere forklart allerede er få pågripelser og interneringer og de som hovedregel ikke strekker seg over ett døgn. Avgjørelsen om å internere en barnefamilie gjennomgås i dag grundig, og familiens helsesituasjon og sakshistorikk blir vurdert slik at nødvendige tiltak kan iverksettes. Internt i politiet er det tett dialog om saken i alle ledd, slik at all nødvendig informasjon om familien er tilgjengelig for alle aktører. PU har et ansvar for å påse at alle vurderinger blir utført i henhold til barnets beste i gjeldende situasjon.

Det er heller ikke sannsynlig at et slikt panel vil redusere antall avbrutte tvangsreturer. Hovedårsakene til at returer blir avbrutt i Norge er utagerende oppførsel av dc som skal returneres, eller at de befinner seg på ukjent oppholdssted. Et rådgivende returpanel vil ikke kunne påvirke disse faktorene.

Årsaken til at det ikke er sannsynlig at det vil følge store positive effekter på internering av å endre Norges returordning til å bli mer lik Storbritannias, er fordi ordningene allerede er veldig like. De barnefaglige vurderingene gjøres i dag, men man ville innført et panel som vil fungere som en kvalitetssikring. Vår vurdering er at med dagens praksis vil ikke innføringen av et slikt panel alene ha noen betydelig effekt på internering og pågrepelse av barn.

Andelen som reiser assistert ser ikke ut til å ha økt i Storbritannia etter at de innførte ny ordning. Innføringen av panelet antas dermed ikke å føre til økt antall assisterte returer.

4.1.2 Negative virkninger

I hovedsak vil negative virkninger av dette tiltaket dreie seg om økt tidsbruk som følge av økt byråkratisering og økt tidsbruk for både UDI, PU og barnefamiliene, i tillegg til kostnadene et slikt panel vil generere i seg selv.

Å innføre et slik returpanel som i Storbritannia betyr å legge inn nok et ledd i prosessen med å returnere barnefamilien. Dette kan komplisere en allerede forvirrende prosess for de som skal returneres. Videre vil innføring av et returpanel medføre ytterligere utsettelse i en returprosess for familier som i mange tilfeller allerede har oppholdt seg lenge i landet ulovlig.

At det tar lenger tid å få sendt ut barnefamilier som oppholder seg ulovlig i landet, vil ha en negativ effekt dersom barnefamilien bor på mottak etter utreisedato. Denne negative effekten vil tilsvare døgnprisen for en familie på mottak, ganger antall ekstra døgn de oppholder seg i landet ulovlig.

Tiltaket kan redusere effekten av returarbeidet som legges ned av UDI og ansatte ved mottak. Det skyldes at barnefamilien med avslag kan oppfatte det slik at panelet kan omgjøre avgjørelser, selv om dette ikke er tilfellet. Da mister barnefamilien motivasjonen til å velge å reise ut på egenhånd, og færre kan velge å reise assistert. Denne negative effekten minimeres dersom det kommuniseres tydelig utad at returpanelet ikke skal gi anbefalinger om barn skal returnere eller gis opphold, men hvordan politiet skal gjennomføre en uttransport.

Slik det er beskrevet vil innføringen av et returpanel være tidkrevende i returprosessen og potensielt kunne bidra til å ytterligere komplisere denne, uten at det nødvendigvis vil bidra til å gjøre prosessen bedre for familiene.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Økonomiske konsekvenser for UDI og politiet vil i hovedsak være knyttet til de kvartalsvise møtene de vil ha med returpanelet, og møter angående returplaner.

Vi antar at et møte vanligvis varer to timer, og at det trengs seks timer til forberedelse. Vi tenker det er sannsynlig at både UDI og PU/POD vil stille med tre representanter hver på et slikt møte. Gjennomsnittlig timelønn for en ansatt i UDI er ca. 283 kr. Vi setter dette til verdien av en time for de ansatte i UDI og PU/POD som deltar på disse møtene. Dermed blir kostnadene for disse møtene ca. 54 000 kroner i året.

Det må regnes med godtgjørelser til medlemmene i panelet, i tillegg til diverse andre administrative kostnader. I en stillingsutlysning fra februar 2018 kommer det frem at medlemmene i panelet får betalt ca. 2 294 kr per arbeidsdag. Totale lønnskostnader for en norsk variant av panelet kan dermed estimeres til å være ca. 660 000 kroner årlig. Hvis vi heller legger til grunn UNEs maksimumssats for tapt arbeidsfortjeneste for et nemndmedlem for en dag, vil panelmedlemmene kunne få utbetalt inntil 4 300 kroner for en dag. Dette betyr at totale lønnskostnader for panelmedlemmene i løpet av et år kan bli totalt 1 419 000 kroner. Vi legger da til grunn at vi innfører tilsvarende dimensjonering av panelet med samme antall personer og møter som den britiske ordningen.

Det vil også oppstå kostnader knyttet til rekruttering og opplæring av panelets medlemmer, i tillegg til øvrige administrative kostnader som for eksempel kontorlokaler.

I tillegg vil det påløpe kostnader både for panelet og politiet, avhengig av hvor mange møter de skal ha angående returplaner. For panelet må det medregnes inntil 4 300 kroner per person for hvert møte om returplan. Med dagens antall returer av barnefamilier vil det ikke bli mange slike møter i året.

For UNE er det ingen økonomiske og administrative konsekvenser av tiltaket.

5. Anbefaling

5.1 Anbefaling og begrunnelse

Følgende tabell viser oppsummeringen av hvilke ikke-prissatte virkninger tiltaket kan få. Den totale virkningen antas å bli negativ. De prissatte kostnadene som er vist over bidrar også til at vi konkluderer med at å innføre dette tiltaket ikke vil være lønnsomt. UDI, PU og POD anbefaler derfor at tiltaket ikke innføres.

Ikke-prissatt virkning	Positiv (+)/negativ (-) effekt
Kvalitetssikring	+
Tid	-
Assistert retur	-
Total virkning	-

Denne utredningen skal vurdere om innføring av den britiske prosedyren for tvangsretur av barnefamilier i Norge er et alternativ til internering. Utredningen viser at det ikke er det. Antall barnefamilier som interneres og lengden på interneringen vil etter all sannsynlighet være upåvirket av tiltaket. Derimot kan det hende at innføring av det uavhengige panelet kan gi en returordning som i større grad tar hensyn til barnets beste. Dette er ikke problemstillingen denne utredningen skal se på, og derfor er dette ikke vurdert nærmere.

Utgangspunktet da denne ordningen ble innført i Storbritannia var et helt annet enn det vi har i Norge i dag. Når færre barnefamilier ble internert i Storbritannia etter at de innførte ny ordning, betyr ikke det at det samme vil skje i Norge. Dette er fordi Storbritannia rutinemessig internerte barnefamilier som skulle sendes ut. Slik er det ikke i Norge hvor vi har strenge regler for internering av barnefamilier. I perioden 2005-2009 internerte Storbritannia mellom 1000 og 2000 barn per år. Etter at ny ordning ble innført falt dette tallet til ca. 200 barn i 2013. Disse tallene kan ikke måle seg med de lave, norske tallene for internering av barnefamilier.

I tillegg har vi allerede forklart at dersom den norske ordningen skal bli lik den britiske, er det kun returpanelet som må innføres her. Man kan ikke trekke den slutningen at det er returpanelet som har ført til færre interneringer, men at det heller skyldes at Storbritannia innførte en ordning med nye, strengere regler for internering. I Norge er det allerede et lavt antall barnefamilier som interneres i

forbindelse med uttransport, og lengden på de fleste interneringene av barnefamilier er kortvarig. Derfor gjør ikke formålet og bakgrunnen for opprettelse av et slikt panel seg gjeldende i Norge. Formålet med returpanelet i Norge fremstår derfor som uklart.

Etter endring i utlendingsloven som trådte i kraft 15. mai 2018, og endring i PUs praksis over tid, foregår internering av barnefamilier 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 i saker som involverer voksne personer uten barn. I de sakene hvor det bejæres internering som en siste utvei for å gjennomføre en uttransport, er det politiets vurdering at det foreligger betydelig unndragelsesfare som ikke kan avhjelpes ved bruk av alternativer til internering.

I både Norge og Storbritannia er man av den oppfatning at internering i noen tilfeller er til barnets beste under en tvangsretur. Dette gjelder for eksempel i tilfeller der familien har behov for spesiell oppfølging før de blir sendt ut. Familiene kan få mulighet til å få informasjon som forbereder og hjelper til å forstå hvorfor uttransporten må skje. Familien får tid til å roe seg ned, noe som sannsynligvis gjør foreldrene bedre i stand til å ta vare på barna sine gjennom uttransporten. De får mulighet til å ta nødvendige telefoner, og få støtte fra de ansatte i en vanskelig situasjon. Behovet for maktbruk kan bli redusert ved at familien er mer forberedt på hva som venter under transporten og samtidig sørge for en roligere retur. Internering er derfor i noen tilfeller med på å bedre returen for barnefamiliene. I tillegg vil internering en natt i noen tilfeller være eneste mulighet for at returen praktisk kan la seg gjennomføre.

UNE er rettspolitisk nøytralt og er ikke gitt et ansvar for gjennomføringen av returer, i tillegg til at et eventuelt returpanel ikke får noen virkninger for dem. UNE har derfor ingen synspunkter på om ordningen bør innføres eller ikke.

Med hilsen

Stephan Mo
avdelingsdirektør

Tor-Magne Hovland
seksjonssjef

Dokumentet er godkjent elektronisk i Utlendingsdirektoratet og har derfor ingen signatur.

Brevet sendes kun elektronisk.