

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

Deres ref: 19/5494

Vår ref: 19/04566-4

Dato: 03.04.20

Utlendingsdirektoratets svar på høring - utredning av alternativer til frihetsberøvelse av mindreårige og forslag til mulige regelendringer

Vi viser til høringsbrev med høringsnotat fra Justis- og beredskapsdepartementet den 18. desember 2019 om utredning av alternativer til frihetsberøvelse av mindreårige mv.

Høringsnotatet har sin bakgrunn i tre anmodningsvedtak fra Stortinget den 15. mars 2018:

- **Vedtak nr. 539.** Stortinget ber regjeringen utrede og legge fram forslag til flere alternativer til å fengsle barn i forbindelse med uttransportering etter utlendingsloven.
- **Vedtak nr. 540.** Stortinget ber regjeringen sørge for at det snarest etableres reelle alternativer til frihetsberøvelse av enslige mindreårige asylsøkere, som ivaretar hensynet til barnets beste.
- **Vedtak nr. 541.** Stortinget ber regjeringen utrede bruk av elektronisk kontroll (elektronisk fotlenke) som et alternativ til frihetsberøvelse som internering av barnefamilier som skal tvangsreturneres, slik at frihetsberøvelse av barnefamilier bare kan 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 frihetsberøvelse skje på et eget barne- og familieinternat som er barne- og familievennlig, og som ivaretar barnets behov. Det fremmes en sak for Stortinget snarest mulig.

Formålet med en utredning av alternativer er å oppnå en mest mulig skånsom returprosess for den enkelte, helst frivillig. Utlendingsforvaltningen har ulike tiltak for å stimulere til frivillig retur gjennom søknadsprosessen og frem til retur er gjennomført, og de ulike aktørene i utlendingsforvaltningen har ulike roller og ansvar for å legge til rette for dette. Arbeidet med å gjøre tiltakene mest mulig målrettet er en kontinuerlig prosess.

Temaet for høringsnotatet er knyttet til flere separate oppdrag fra departementet som følger opp anmodningsvedtakene. I høringsnotatet er særlig nevnt utredning av særskilt prosedyre for retur av barnefamilier (etter britisk modell), bruk av elektronisk kontroll, og høring om forskrift om tilskudd til assistert retur og

tvangsretur. UDIs synspunkter fremgår av vedlegg som følger med departementets høringsnotat og av offentlig høring (forskrift om tilskudd til assistert retur og tvangsretur).

Forslagene i dette høringsnotatet omhandler alternative tvangsmidler for å unngå internering i forbindelse med uttransportering når informasjon og motivering tidligere i prosessen ikke har lyktes, jf anmodningsvedtak 539.

Generelt om Utlendingsdirektoratets (UDI) kommentarer

UDIs innspill knytter seg i hovedsak til punkter i høringsnotatet som berører vår rolle.

Vi bemerker at vi ikke kan se at tematikken frihetsberøvelse er drøftet i lys av ordningen med myndighetsarrangert returprosess for enslige mindreårige. Innspillene våre for øvrig dreier seg om endringsforslagene i utlendingsloven, samt enkelte henvisninger i teksten i punkt 4.

Oppfølging av vedtak 541 er som vist til over, utredet i et eget oppdrag fra departementet, og det er redegjort for dette i punkt 7. I samsvar med flere høringsinstanser, anbefaler ikke departementet bruk av elektronisk fotlenke. Det er også i samsvar med UDIs vurdering. Vi kommenterer derfor ikke dette anmodningsvedtaket ytterligere.

Spesielt om ordningen med myndighetsarrangert retur (G-02/2018)

UDI mener det er hensiktsmessig, for det overordnede formålet med forslaget og en helhetlig tilnærming til spørsmålet om hvordan man kan legge til rette for en best mulig returprosess for enslige mindreårige, at departementet også redegjør for innholdet og betydningen av ordningen med myndighetsarrangert retur.

I punkt 3 gis en begrepsavklaring av *myndighetsarrangert retur*, men det fremgår ikke av høringsnotatet at det er sett hen til denne tilnærmingen til retur av enslige mindreårige i selve drøftingen.

Det fremstår derfor, slik vi ser det, ikke klart hva departementet mener myndighetsarrangert retur innebærer i denne sammenhengen.

Slik vi forstår det er noe av formålet med myndighetsarrangert retur at utlendingsmyndighetene, ut fra et barnets beste perspektiv, i større grad skal påta seg ansvaret for returprosessen.

Vi viser til instruks G-02/2018 fra Justis- og beredskapsdepartementet til UDI og Politidirektoratet (POD) om myndighetsarrangert retur hvor det fremgår:
«Myndighetsarrangert retur» innebærer at staten tar ansvar for å legge til rette for retur av den enslige mindreårige. Ordningen innebærer at skillet mellom tvangsretur og assistert retur oppheves, idet virkemidler fra begge ordninger anvendes for å fremme og gjennomføre retur.

Det innebærer blant annet å følge opp tettere enhver enslig mindreårig med avslag for å bidra til retur og gjenforening med sine omsorgspersoner/ omsorgsalternativ mens de fortsatt er mindreårige. Det legges opp til en forbedret struktur for samarbeid mellom etatene, og systematikk for oppfølging. Videre vises det til at det i forskriften om tilskudd til assistert retur og tvangsretur er tatt hensyn

til enslige mindreåriges spesielle behov, i tråd med rundskrivet om myndighetsarrangert retur. Krav om søknad er fjernet, og en enslig mindreårig vil i utgangspunktet få de samme tilskuddsordningene uavhengig av om de følges hjem av Politiets utlendingsenhet (PU) eller andre samarbeidspartnere.

Departementet anser jf. punkt 2.6 i høringsnotatet at hensikten som lå til grunn for vedtak 540 er nådd idet ingen enslig mindreårig er internert etter ikrafttredelsen av de nye tvangsmiddelbestemmelsene den 15. mai 2018.

Etter vår vurdering bør det i denne sammenhengen redegjøres for betydningen av ordningen med myndighetsarrangert retur for enslige mindreårige, og om ordningen kan virke forebyggende i forhold til frihetsberøvelse.

Eksemplene det er vist til i punkt 8 i høringsnotatet viser at det unntaksvis kan være behov for frihetsberøvelse. Det er imidlertid ikke vurdert hvordan en satsning på myndighetsarrangert retur vil virke inn på behovet for frihetsberøvelse av enslige mindreårige.

Innspill til de konkrete regelverksendringene

Forslag til endring av § 105 første ledd:

Denne bestemmelsen håndheves av politiet og eventuelt domstolen og berører som sådan ikke UDIs oppgaver. UDI har likevel synspunkter på tilføyselsen i forslaget.

Tvangsmidlene etter ny § 105 vil, i tillegg til de eksisterende tvangsmidlene meldeplikt og bestemt oppholdssted, også omfatte *andre passende tiltak*. Forslaget er fremmet i den hensikt at utlendingsloven ikke skal stenge for praktiske løsninger som kan ivareta hensynet til kontroll og utlendingens rettssikkerhet. UDI støtter hensikten med forslaget. Sett hen til at departementet bemerker at det bør utøves varsomhet ved praktiseringen og at det er krevende å eksemplifisere alternativene, mener vi at forutsetningene som fremgår av høringsnotatet kan synliggjøres i litt større grad, for eksempel i utlendingsforskriften § 18-12 (om meldeplikt og bestemt oppholdssted etter § 105).

Vi foreslår at det kan fremgå at tiltakene samlet ikke må være så inngripende at det reelt sett blir tale om frihetsberøvelse. Det fremgår videre av tekstforslaget til § 105 at det «kan besluttes» andre passende tiltak, i motsetning til meldeplikt og bestemt oppholdssted som kan pålegges. Ved en eventuell endring av utlendingsforskriften som følge av endring av § 105, kan det for eksempel fremgå slik det gjør i høringsnotatet, at «kan besluttes» kan innebære at også utlendingen selv kan foreslå et mulig alternativ.

Vi forutsetter at andre passende tiltak ikke medfører oppgaver for mottakene.

Forslag til endring av § 105 annet ledd:

Meldeplikt tilknyttet pålegg om bestemt oppholdssted, foreslås presisert slik at utlendingen skal gi melding om når han/hun *ankommer og forlater adressen*. Meldingen skal kunne gis elektronisk til politiet *eller andre* – for eksempel stemmegjenkjenning eller registrering av biometri. Tiltaket tenkes brukt som alternativ til internering, men også uten at internering er aktuelt. Departementet

understreker i høringsnotatet punkt 6.2.3 at forslaget først og fremst vil ha verdi i saker om uttransportering av enslige voksne, da det er lite praktisk at barn må registrere seg ut og inn av bostedet. Forslaget synes derfor ikke å være spesielt egnet som alternativ til frihetsberøvelse for mindreårige.

Departementet skriver videre at det ikke nødvendigvis vil være ressurskrevende for mottakene å motta selve registreringen dersom denne er elektronisk.

Vi viser i denne forbindelsen til, at mottaksansatte er ansatt hos driftsoperatører som har kontrakt med UDI, de skal derfor ikke pålegges oppgaver som innebærer offentlig myndighetsutøvelse. Vi forutsetter at verken UDI eller mottakene skal ha ansvar for etablering, drift eller finansiering av denne måten å melde tilstedeværelse på. Løsningen som foreslås må utformes på en slik måte at det ikke innebærer noen ekstra oppgaver for mottakene.

Vi gjør også oppmerksom på at en elektronisk løsning for inn- og ut registrering må ta høyde for at ordinære mottak kun er bemannet i vanlig arbeidstid, og at ikke alle ordinære mottak er sentraliserte. Noe av boligmassen er samlet, som for eksempel en tidligere folkehøgskole eller lignende. Videre er en del ordinære mottak desentraliserte, det vil si at boligmassen er spredt på flere hus og leiligheter i en kommune.

UDI stiller også spørsmål ved om *alle* bevegelser ut og inn der utlendingen bor skal registreres, og om det vil være forholdsmessig i en vurdering av bevegelsesfriheten der situasjonen ikke er slik at internering er et alternativ.

Forslag til endring i § 106 c tredje ledd:

Tidsbegrensningen på 24 timer for å holde en mindreårig etter pågripelsen foreslås moderert av hensyn til den praktiske gjennomføringen og for å kunne ivareta barnets beste på en bedre måte ved tvangsreturer. Endringene foreslås basert på politiets erfaringer med plassering av barnefamilier på familiesenteret (Haraldvangen), jf. punkt 2.3, 2.5 og 6.3.2 i høringsnotatet.

UDI har ingen særlige innvendinger mot selve forslaget, men vi foreslår en noe endret ordlyd i de to første setningene. Vårt forslag:

En mindreårig som blir pågrepet, skal ikke holdes lenger på utlendingsinternatet enn til dagen etter innplassering. Dette er ikke til hinder for at den mindreårige kan holdes lenger dersom det etter en konkret vurdering av hensyn til barnets beste medfører at det er nødvendig å bruke lenger tid på prosessen i forkant av uttransportering.

Forslag til ny § 106 e:

Forslaget innebærer at en utlending over 16 år kan pålegges å oppholde seg på sitt bosted innenfor gitte tider av døgnet, men ikke mer enn det som er nødvendig ut fra det som er begrunnelsen for pålegget. Departementet bemerker at det for de fleste tilfeller vil bli vurdert som frihetsberøvelse i rettslig forstand jf. punkt 6.2.5.

Selv om forslaget kan virke noe mindre inngripende enn frihetsberøvelse og slik sett være et alternativ til det, stiller vi spørsmål ved hvordan det skal

gjennomføres. Som ved forslagene over forutsetter vi at mottakene ikke skal pålegges oppgaver i forbindelse pålegget.

I høringsnotatet står det om forslaget at det å operere med «husarrest» for barn er lite aktuelt, samtidig som det bemerkes at tiltaket ha liten verdi dersom foreldrene sørger for at mindre barn er ute av huset når de de voksne og barn over 16 år er pålagt å være på bostedet. Det fremgår derfor av høringsnotatet at foreldrene kan pålegges et ansvar for å sørge for å holde familien samlet dersom barna er under skolealder.

Et pålegg om å holde familien samlet fremgår ikke av forslag til ny bestemmelse. Det fremstår etter vår vurdering som uklart om pålegget til foreldrene skal være tillitsbasert, eller om en overtredelse av et pålegg om å holde familien samlet anses som en overtredelse av pålegg (som for utlending over 16 år) etter ordlyden i § 106 e og derved skal kunne medføre straffeansvar jf. høringsnotatet punkt 6.2.5.2.

Det fremgår heller ikke hvorfor grensen er satt ved 16 år. Det er også uklart om foreldrene skal kunne pålegges å holde barn fra og med skolealder opp til 16 år samlet, eller hvordan det vil påvirke tiltakets verdi dersom foreldrene ikke skal holde barn i denne aldergruppen samlet i familien.

Presiseringer til punkt 4 i høringsnotatet

Vi ønsker å presisere enkelte forhold i punkt 4.

Punkt 4 omhandler tilbud og orientering om ordningen med assistert retur. Punkt 4.2: Søkere fra Marokko får også reintegreringsstilskudd, i tillegg til søkere fra Somalia og Afghanistan som er nevnt i punktet.

Om hovedansvaret for å administrere ordningen i punkt 4.2, bemerker vi at det er UDI som har hovedansvaret for å administrere ordningen med assistert retur. Dette gjør vi i dag i samarbeid med partnere som blant annet International Organization for Migration (IOM) og Dansk Flyktningshjelp.

Med hilsen

Stephan Mo
avdelingsdirektør

Ina Knarvik Hørnes
seksjonssjef

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

Brevet sendes kun elektronisk.