



## Høringsinnspill fra Norsk Folkehjelp – Høring om endringer i utlendingslovens regler om tvangsmidler

Vi viser til Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev av 19. desember 2016, og takker for muligheten til å komme med innspill.

Norsk Folkehjelps hovedsynspunkter til høringen er som følger:

- **Vi støtter ikke forslaget om å videreføre fengsling av barnefamilier og enslige mindreårige asylsøkere.** Fengsling av barn er aldri til barns beste. Dersom departementet går inn for å videreføre fengsling av barn må det som et minstekrav defineres en svært kort maksimumsgrense for hvor lenge et barn kan interneres.
- **Vi synes det er positivt at de mest sentrale bestemmelsene fra straffeprosessloven, som er aktuelle ved bruk i utlendingssaker, innarbeides i utlendingsloven.** Dette vil bidra til at bestemmelsene om bruk av tvangsmidler overfor asylsøkere vil være lettere tilgjengelige og at regelverket blir tydeligere.
- **Vi støtter forslaget om å gå bort fra begrepet «fengsling» i utlendingsrettslig sammenheng.** Bruk av begrepet er stigmatiserende og bør forbeholdes de som får en strafferettslig reaksjon. Vi synes derimot at departementets forslag om å endre begrepet fra «fengsling» til «tvangsmessig tilbakehold» er dårlig. Tvangsmessig tilbakehold er ikke et begrep som er lett forståelig og det harmonerer ikke med begreper brukt internasjonalt. Vi anbefaler departementet å benytte det mer kjente begrepet «internering», som benyttes blant annet i artikkel 9 i FN's konvensjon om sivile og politiske rettigheter.

Under følger en utdyping av våre innspill til høringsnotatets kapittel 5 om pågrep og tvangsmessig tilbakehold av mindreårige.

### Barn skal ikke interneres i utlendingssaker

Frihetsberøvelse av barn er et svært inngripende og potensielt skadelig tiltak. Sivilombudsmannens forebyggingsenhet mot tortur og umenneskelig behandling ved frihetsberøvelse omtalte i desember 2015 at Trandum ikke er et egnet sted for barn. De skrev videre at: «Internatet har også hatt en del hendelser, inkludert større opptøyer, som har medført selvskading, selvmordsforsøk, knusing av inventar og maktanvendelse. Dette framstår ikke som et tilfredsstillende psykososialt miljø for

barn».<sup>1</sup> FNs barnekomité har sagt at frihetsberøvelse av barn *aldri* er til barnets beste, jf. barnekonvensjonen artikkel 3, og at alle stater bør avslutte all internering av barn med bakgrunn i deres immigrasjonsstatus.<sup>2</sup> Spesialrapportøren mot tortur, Juan E. Mendez, har videre uttalt at internering av barn i forbindelse med utlendingskontroll er unødvendig og uforholdsmessig, og at det kan utgjøre grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling.<sup>3</sup>

Departementet foreslår at adgangen til å fengsle enslige mindreårige skal være lik som adgangen til å fengsle barn sammen med familien sin. Enslige mindreårige asylsøkere er en særlig sårbar gruppe, og bør heller aldri fengsles etter utlendingsloven. I mange tilfeller kan enslige mindreårige være enda mer sårbare enn barn i familier, da de i større grad blir alene om å handtere en vanskelig situasjon.

*Norsk Folkehjelp støtter ikke departementets forslag om å videreføre internering av barnefamilier og enslige mindreårige asylsøkere.*

Dagens praksis må avvikles og alternativer til internering må tas i bruk. Dersom departementet ikke tar vår anbefaling til følge, mener vi at adgangen til frihetsberøvelse må snevres inn og at det må etableres en kort maksgrense.

#### **Utvidet adgang til fengsling på grunn av ID-tvil**

Norsk Folkehjelp mener det er urovekkende at departementet i høringsnotatet åpner for å utvide adgangen til å internere barn, jf. høringsnotatets avsnitt 5.6.3 og utl. § 106 første ledd bokstav a. En utvidet adgang vil kunne medføre at flere barn interneres. Dette er i strid med Norges forpliktelser etter New York-erklæringen for flyktninger og migranter, hvor det etableres at statene skal ta skritt mot å ende all internering av barn i forbindelse med utlendingskontroll.<sup>4</sup>

Barnefamilier som har søkt asyl i Norge interneres i praksis kun etter endelig avslag i forbindelse med tvangsutsendelse eller ved overføring til et annet europeisk land etter Dublin-forordningen.<sup>5</sup> I høringsnotatet åpnes det for å utvide virkeområde slik at man kan tilbakeholde barn også på grunn av uklar ID. Vilåret for å fengsle barn i en slik situasjon skal være at det foreligger en «ekstraordinær situasjon» og at «fengsling er helt nødvendig for å sikre ID-kontroll». Det eksisterer allerede i dag hjemmel for å internere utlendinger som ikke samarbeider om å avklare sin identitet, jf. dagens utl § 106 første ledd bokstav a. Hva som legges i momentet «helt nødvendig» er for oss uklart, annet enn at det gir en utvidet adgang til frihetsberøvelse i «ekstraordinære situasjoner». At en asylsøker krysser grensen uten ID er verken ulovlig eller noe som impliserer unndragelsesfare.

---

<sup>1</sup>Se pressemelding fra Sivilombudsmannen 09.12.2015.

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

<sup>2</sup> CRC “Day of General Discussion” 2012, avsnitt. 78

[http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/discussion2012/2012CRC\\_DGD-Childrens\\_Rights\\_InternationalMigration.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/discussion2012/2012CRC_DGD-Childrens_Rights_InternationalMigration.pdf)

<sup>3</sup> UN Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment*, 5.3.2015, A/HRC/28/68, avsnitt 80.

<sup>4</sup> UN General Assembly, *New York Declaration for Refugees and Migrants: resolution/adopted by the General Assembly*, 3.10.2016, A/RES/71/1.

<sup>5</sup> NOAS (2015), «Frihet først: En rapport om alternativer til internering», s. 98.

*Norsk Folkehjelp støtter ikke forslaget om nytt vilkår for tvangsmessig tilbakeholdelse på grunn av uklar ID. Vi mener at alternativer til internering vil være tilstrekkelig for å sikre asylregistrering i en masseankomstsituasjon.*

Vi viser til Barneombudets høringsinnspill, hvor de vurderer at denne typen pågrepelse og fengsling mye raskere vil være uforholdsmessig i lys av blant annet EMK art. 3 og barnekonvensjonen art. 37 og 3. Forslaget er heller ikke utredet i forhold til menneskerettighetene fra departementets side.

### **Det må innføres en absolutt maksgrense**

Det er ingen spesialbestemmelse for hvor lenge et barn kan interneres. Etter dagens utlendingslov kan barn derfor interneres like lenge som voksne. Dersom departementet viderefører internering av barn i forbindelse med utlendingskontroll, må det som et minstekrav innføres en kort maksgrense for hvor lenge et barn kan være internert.

I høringsnotatet foreslår departementet å fastsette at første gangs tvangsmessig tilbakehold bare skal kunne gjelde for tre døgn (72 timer). Dersom det er behov for tvangsmessig tilbakehold ut over tre døgn, kan en ny periode gis varighet inntil tre nye døgn (72 timer). I utgangspunktet skal det ikke kunne avsies noen ny kjennelse om tvangsmessig tilbakehold overfor et barn som har sittet tvangsmessig tilbakeholdt i 3 + 3 døgn (samt et døgn i forbindelse med den innledende pågripelsen), med mindre familien selv aktivt har motarbeidet utsendelsen etter innsettingen på utlendingsinternatet eller «annen særlig grunn». Dersom det besluttes at det finnes grunnlag for å tilbakeholde familien mer enn 3 +3 dager, skal dette maksimalt kunne besluttes for én uke av gangen.

Med andre ord er det ingen maksgrense for hvor lenge et barn kan holdes internert. Både Sverige, Nederland og Storbritannia har lovfestet korte maksgrenser. Norsk Folkehjelp er særlig bekymret for departementets formulering om at barn kan interneres mer enn 3+3 døgn av «en annen særlig grunn». Det fremstår for oss uklart hva som kan legges i ordlyden «annen særlig grunn» og ser at denne kan tolkes til å være en generell åpning. Vi anbefaler sterkt at dette leddet fjernes.

Departementet skriver i høringsnotatet at det skal etableres en egen familieenhet utenfor Trandum for barnefamilier. Det står videre at når en slik enhet er på plass vil det være enda tydeligere at det med norske ordninger kan være adgang til å tvangsmessig tilbakeholde barnefamilier også utover 7 dager. Med tanke på Sivilombudsmannens rapport om at Trandum ikke er et egnet sted for barn er det positivt at det nå etableres et bedre tilbud for barnefamilier. Dette kan likevel ikke brukes for å rettferdiggjøre at barn skal interneres over lengre tid. En rekke studier viser at selv om de fysiske forholdene bedres, reduseres ikke skadevirkningene på barns helse og utvikling. Selv svært kortvarig frihetsberøvelse kan påvirke barns kognitive og emosjonelle utvikling.<sup>6</sup>

*Norsk Folkehjelp anbefaler at det må lovfestes en maksgrense for internering av mindreårige på 48 timer.<sup>7</sup> Internering skal kun kunne skje ved tvangsretur, og returen må være planlagt før barn med*

---

<sup>6</sup> UN Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment*, 5.3.2015, A/HRC/28/68.

<sup>7</sup> Vi viser til NOAS sin rapport «Frihet først» hvor statistikk fra Politiets Utlendingsenhet (PU) viser at de fleste barnefamilier som blir satt på Trandum, er uttransportert innen 48 timer.

*eventuell familie blir pågrepet. Under ingen omstendighet kan tillatt maksimal interneringstid overstige seks døgn.*

### **Hele tvangsreturløpet må gjennomgås med sikte på å sikre en verdig retur**

Etter barnekonvensjonens artikkel 37b skal frihetsberøvelse av barn «bare benyttes som en siste utvei og for et kortest mulig tidsrom». Når politiet vurderer om barnefamilier skal interneres skal vurderingen følge prinsippene om nødvendighet, forholdsmessighet og rimelighet. Dette betyr at alternativer til internering, som meldeplikt eller bestemt oppholdssted, skal benyttes, dersom de anses som tilstrekkelige virkemidler. Det kreves imidlertid ikke at barnefamilier allerede må være pålagt, eller ha brutt meldeplikt, for at det skal være grunnlag for frihetsberøvelse.<sup>8</sup>

Sverige, Nederland og Storbritannia benytter trappestigenormen ved internering av barn. Det vil si at barn/barnefamilier må være pålagt et alternativ til internering og unndratt seg en tvangsretur, før barnet kan interneres. Merete Havre har i sin doktorgradsavhandling «Den store balansetesten – varetekten etter en proporsjonalitetsmodell» argumentert for at Norges internasjonale forpliktelser tilsier at barn bør vurderes etter denne normen.<sup>9</sup>

I tillegg til å følge trappestigenormen, bør departementet vurdere innføring av returplaner etter modell fra Storbritannia. I returplanen bør det inngå en vurdering av familiens sårbarhet og eventuelle særskilte behov, når og hvordan pågripelsen skal skje, og hvor lang tid før uttransporten pågripelsen skal skje for å sikre kortest mulig tid i frihetsberøvelse.

*Norsk Folkehjelp mener hele tvangsreturløpet må gjennomgås med sikte på å sikre en verdig retur. Dersom departementet viderefører praksis med internering av barn, bør man følge trappestigenormen, slik at internering bare er benyttet som en siste utvei.*

For spørsmål eller utdypende kommentarer ta kontakt med rådgiver for politikk og koordinering i Norsk Folkehjelp, Solveig Igesund, på tlf. 97035654 eller e-post [solveigi@npaid.org](mailto:solveigi@npaid.org)

**Med vennlig hilsen**

**NORSK FOLKEHJELP**



Henriette Killi Westhrin  
Generalsekretær

---

<sup>8</sup> Se NOAS (2015), «Frihet først: En rapport om alternativer til internering», s. 127.

<sup>9</sup> M. Havre, *Den store balansetesten – varetekten etter en proporsjonalitetsmodell*, Det juridiske fakultet, Universitetet i Oslo, 2014, s. 300-301.