



STORTINGET

Innst. 181 L

(2017–2018)

Innstilling til Stortinget
fra kommunal- og forvaltningskomiteen

Prop. 126 L (2016–2017)

Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Endringer i utlendingsloven (tvangsmidler mv.)

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Proposisjonens hovedinnhold og bakgrunnen for lovforslaget

I proposisjonen foreslår Justis- og beredskapsdepartementet endringer i lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven). Kapittel 12 inneholder regler om fengsling og andre tvangsmidler. Flere av bestemmelsene i dette kapittelet viser til at en rekke regler i straffeprosessloven gjelder «så langt de passer». Dette medfører på enkelte punkter unødige tvilsspørsmål om forholdet mellom konkrete regler i straffeprosessloven og deres anvendelse i utlendingssaker.

Justis- og beredskapsdepartementet foreslår i proposisjonen en revisjon av regelverket i utlendingsloven kapittel 12. Formålet er først og fremst å avklare og tydeliggjøre hvilke regler som skal gjelde for bruk av tvangsmidler etter utlendingsloven. Dette søkes oppnådd primært ved å innarbeide sentrale regler fra straffeprosessloven i utlendingsloven og ved å synliggjøre gjennom klare referanser hvilke regler i straffeprosessloven som skal gjelde, mens unødvendige referanser strykes.

I tillegg gis det en egen bestemmelse om pågripelse og internering av mindreårige. Bestemmelsen innebærer en langt tydeligere og mer detaljert regulering av saker som gjelder medfølgende barn i barnefamilier og enslige mindreårige.

Det vises i proposisjonen til at anvendelsesområdet for bruk av tvangsmidler etter utlendingsloven i nyere tid har blitt utvidet, og at regelverket har blitt mer detaljert. Samtidig har det også vært en økende bevisstgjøring om hvilke krav og anbefalinger Grunnloven og internasjonale konvensjoner stiller til lovhjemmel ved inngrep som foretas av staten i det enkelte menneskets rettsfare, herunder bruk av tvangsmidler.

I mars 2012 mottok departementet rapporten «Forholdet mellom straffeprosesslovens og utlendingslovens regler om fengsling og andre tvangsmidler» (i det følgende omtalt som Tvangsmiddelrapporten). Oppdraget med å skrive rapporten var etter en åpen utlysning tildelt Det juridiske fakultet ved Universitetet i Bergen.

Tvangsmiddelrapporten har dannet grunnlag for departementets arbeid med store deler av lovforslaget. Departementet har sluttet seg til de fleste anbefalingene og lovforslagene i Tvangsmiddelrapporten, men på enkelte områder er det valgt andre løsninger eller foretatt justeringer eller tilføyelser.

Når det gjelder pågripelse og internering av barn og barnefamilier, inneholdt ikke Tvangsmiddelrapporten drøftinger av konkrete lovforslag.

Departementet bemerker også i proposisjonen at det i arbeidet med lovforslaget er foretatt en gjennomgang og vurdering av forslagene fra Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS) i rapporten Frihet først (2015).

Forslaget har vært sendt på høring. En oversikt over høringsinstansene finnes i proposisjonens pkt. 3.2, og omtale av høringsinstansenes synspunkter finnes under omtalen av de enkelte forslagene i proposisjonen.

1.2 Generelle utgangspunkter

I proposisjonens kapittel 4 redegjør departementet for tvangsmiddelbestemmelsenes systematiske plassering i lovverket og gir en kort oversikt over hva regelverket inneholder.

1.3 Konstitusjonelle og internasjonale forpliktelser

I proposisjonens kapittel 5 gis det en generell redegjørelse for konstitusjonelle og internasjonale forpliktelser som er av betydning for forslagene i proposisjonen. Dette gjelder blant annet flere bestemmelser i Grunnloven kapittel E (Menneskerettigheter) og Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK). Det gjøres oppmerksom på at det i proposisjonens kapittel 7.3 er gitt en mer detaljert fremstilling av internasjonale forpliktelser og uttalelser fra internasjonale organer når det gjelder saker som vedrører barn.

1.4 Pågrepelse og internering

Proposisjonens kapittel 6 gjelder pågrepelse og internering. I kapittel 6.1 gis en kort presentasjon av gjeldende regler om pågrepelse og fengsling.

I kapittel 6.2 foreslår departementet å erstatte uttrykket «fengsling» med «internering» i utlendingsloven. Dette innebærer ingen realitetsendring, men gjøres for å skille tydeligere mellom utlendingsrettslig og strafferettslig frihetsberøvelse. Departementet vil benytte uttrykket «internering» i proposisjonsteksten, men i noen sammenhenger vil det passe bedre å bruke «fengsling», herunder i beskrivelsene av gjeldende rett og når frihetsberøvelse etter utlendingsloven og straffeprosessloven drøftes i sammenheng.

I kapittel 6.3 drøftes enkelte problemstillinger i skjæringspunktet mellom utlendingsloven og straffeprosessloven. Departementet peker blant annet på at det må legges vekt på hva som er hovedformålet med frihetsberøvelsen dersom det både kan kreves fengsling i et strafferettslig spor og internering i et utlendingsrettslig spor.

I tilfeller hvor utlendingen har sittet varetektsfengslet i straffesakssporet, men hvor politiet begjærer internering på utlendingsrettslig grunnlag, drøfter departementet hvilken betydning varetektsperioden skal ha for forholdsmessighetsvurderingen. Det legges til grunn at det må foretas en konkret vurdering, hvor det blant annet må legges vekt på hvilken forbindelse det er mellom grunnlaget for varetektsfengslingen etter straffeprosessloven og grunnlaget for internering etter utlendingsloven.

Departementet drøfter i proposisjonen også varigheten av fremstillingsfristen når det finner sted pågrepelse både i utlendingssporet og i straffesakssporet. Medgått tid som pågrepet i straffesakssporet skal medregnes ved beregningen av fremstillingsfristen når en utlending pågripes i en utlendingssak. Unntak gjelder

dersom grunnlaget for pågrepelse i utlendingssporet først oppsto i ettertid som følge av ilagt straff.

Videre konstaterer departementet i proposisjonen at utlendingen ikke selv kan kreve domstolskontroll med pågripelsen før fremstillingsfristen er utløpt. Det slås også fast at tidsfristene som gjelder for internering i utlendingssaker, ikke påvirkes av tiden som utlendingen har vært fengslet i straffesakssporet (selv om slik tidligere fengsling kan ha betydning for forholdsmessighetsvurderingen etter utlendingsloven).

I kapittel 6.4 i proposisjonen har departementet vurdert hvilke bestemmelser i straffeprosessloven som bør innarbeides i utlendingsloven. Departementet mener at dette i særlig grad gjelder bestemmelsene om hvilke inngrep som kan gjøres, og i mindre grad regler om politiets og domstolenes praktiske sakshåndtering. Henvisninger til straffeprosessloven foreslås opprettholdt når dette anses mest hensiktsmessig. En rekke henvisninger utgår fordi de aktuelle reglene i straffeprosessloven ikke er relevante i utlendingssaker.

Departementet har gått inn for at følgende bør presiseres direkte i utlendingsloven (det meste av dette er i dag gjeldende rett og fremgår av straffeprosessloven):

- En beslutning om pågrepelse skal være skriftlig og inneholde betegnelse av utlendingen og en kort beskrivelse av grunnen til pågripelsen. Den som blir pågrepet, skal gis opplysning om grunnen til pågripelsen og få mulighet til å forklare seg. Det foreslås enkelte unntak fra forklaringsretten.
- Pågrepelse skal foretas så skånsomt som forholdene tillater. Ting som den pågrepte kan bruke til vold eller til å unnvike, skal tas fra ham. I dette øyemed kan hans person undersøkes.
- Det foreslås en særskilt bestemmelse om at pårørende skal varsles ved pågrepelse, med mindre den pågrepte ikke ønsker det. Varsling kan videre unnlates dersom de aktuelle personene befinner seg i utlandet eller særlige grunner tilsier det. Dersom underretning unnlates mot utlendingens vilje, og det ikke skyldes at de aktuelle personene befinner seg i utlandet, skal spørsmålet forelegges for retten første gang utlendingen fremstilles.
- Det skal nedtegnes en begrunnelse i rettsboken dersom fremstilling ikke har skjedd den andre dagen etter pågripelsen.
- Politiet skal møte i retten i sak om internering.
- Tingrettens avgjørelse skal treffes ved kjennelse, og kjennelsen skal angi lovhjemmelen og gjøre rede for grunnen til interneringen. Det skal videre fremgå at internering ikke er et uforholdsmessig inngrep.
- Enkelte tidsfrister for internering som i dag står i straffeprosessloven, skal i stedet fremgå av utlendingsloven.

- Utlendingen skal ha rett til å kommunisere skriftlig og/eller muntlig med sin oppnevnte prosessfullmektig.
- Den som er internert, skal løslates så snart retten eller politiet finner at grunnen for internering er falt bort, eller når fristen for internering er utløpt.

Departementet foreslår i proposisjonen å dele opp reglene om frihetsberøvelse slik at § 106 inneholder vilkårene for pågrepelse og internering, § 106 a gjelder prosessuelle regler om pågrepelse og fremstilling, § 106 b gjelder prosessuelle regler om internering og § 106 c gjelder særlige regler om pågrepelse og internering av mindreårige. De prosessuelle reglene i §§ 106 a og 106 b vil dels bestå av regler som i dag finnes i § 106 tredje til sjette ledd, dels regler som «hentes» fra straffeprosessloven, og dels helt nye regler.

I kapittel 6.5 i proposisjonen foreslås det at straffeprosesslovens regler om anke over kjennelse skal gjelde.

1.5 Pågrepelse og internering av barn

Proposisjonens kapittel 7 gjelder sentrale problemstillinger om pågrepelse og internering av mindreårige. Departementet mener det er ønskelig å tydeliggjøre reglene og regulere mindreåriges rettsstilling i større detalj enn i dag. Det foreslås å regulere de særskilte vilkårene for pågrepelse og internering av barn i utlendingsloven.

En vesentlig forskjell mellom frihetsberøvelse i utlendingsrettslige og straffeprosessuelle tilfeller er at barn i utlendingssaker nesten alltid pågripes og interneres sammen med foreldrene. Departementet foreslår derfor bestemmelser som er særskilt tilpasset denne situasjonen. Reglene om pågrepelse og internering av barn samles i en ny § 106 c.

Det vises i proposisjonen til at det i dag følger av straffeprosessloven at pågrepelse av mindreårige bare kan skje dersom det er «særlig påkrevd», og fengsling kan bare skje dersom det er «tvingende nødvendig». Det foreslås at det bør fremgå direkte av utlendingsloven at pågrepelse bare kan skje i tilfeller hvor det er «særlig påkrevd». På samme måte foreslås det å tydeliggjøre direkte i utlendingsloven at internering på grunn av unndragelsesfare bare skal skje dersom dette er helt avgjørende som en siste utvei for å gjennomføre utsendelsen. Internering på ID-grunnlag skal bare kunne skje i en ekstraordinær situasjon hvor internering er helt nødvendig som en siste utvei for å sikre identitetskontroll (vil særlig kunne gjelde situasjoner med ekstraordinært høye ankomster). For øvrig skal internering av barn bare kunne skje dersom det er helt avgjørende som en siste utvei for å oppnå formålet med bestemmelsen.

Departementet drøfter i kapittel 7.7.4 i proposisjonen hvordan det bør foretas en egen vurdering av barns situasjon i rettens kjennelser om internering. Vurderin-

gene knyttet til barn kan som hovedregel innarbeides i samme avgjørelser som de som omhandler foreldrene. Barna bør imidlertid angis som parter, og det foreslås å lovfeste at hensynet til barnets beste skal tillegges vekt som et grunnleggende hensyn, og at det skal fremgå av kjennelsen hvordan hensynet til barnet er vurdert, herunder om mindre inngripende tvangsmidler ville være tilstrekkelige.

Det foreslås videre en egen bestemmelse om høring av barn i forbindelse med internering. Bestemmelsen utformes i hovedsak med samme innhold som bl.a. Grunnloven § 104, barnekonvensjonen artikkel 12 og utlendingsforskriften § 17-3.

Utlendingsloven § 106 fjerde ledd inneholder i dag særlige regler om fremstillingsfrister når den pågrepne er mindreårig. I slike situasjoner må fremstilling for en tingrett skje snarest mulig og senest dagen etter pågripelsen. Dersom fristen ender på en helgedag eller dag som etter lovgivningen er likestilt med helgedag, forlenges fristen med én dag. Departementet foreslår i proposisjonen å videreføre disse særreglene i den nye bestemmelsen.

Det er i dag ikke en tydelig, særskilt regulering av barnevernets rolle i saker om pågrepelse og internering av mindreårige. Straffeprosessloven fastsetter at barnevernet skal varsles ved hver fengsling, og at de skal møte til hvert fengslingsmøte, med mindre retten finner at deltagelse ut over det første fengslingsmøtet er åpenbart unødvendig. Videre skal barnevernet etter straffeprosessloven uttale seg om behovet for tiltak etter barnevernloven kapittel 4 (særlige tiltak) og om arbeidet som pågår med å iverksette tiltak. Departementet foreslår i proposisjonen en særskilt bestemmelse i utlendingsloven om at politiet skal varsle barneverntjenesten om sannsynlig internering så snart som mulig. Barneverntjenesten skal videre avgi en skriftlig uttalelse i saken med mindre retten eller barnevernet finner det åpenbart unødvendig, og skal delta i møte om internering dersom retten eller barneverntjenesten finner deltagelse nødvendig. Regelen om at barneverntjenesten skal møte dersom retten finner det nødvendig, vil i praksis håndheves ved at man avbryter møtet om internering og berammer et nytt, da med deltagelse fra barneverntjenesten. Det presiseres at siden det allerede i utgangspunktet er få saker om internering som involverer barn, vil det i praksis bli et svært begrenset antall saker med behov for å avbryte et påstartet møte og beramme et nytt med deltagelse fra barnevernet.

Det gjelder i dag ingen særskilte regler om varigheten av internering i saker med barn (ut over de alminnelige tidsgrenser som gjelder for alle saker om internering). Departementet foreslår i proposisjonen å fastsette følgende:

1. Første gangs internering skal bare kunne gjelde for tre døgn (72 timer).
2. Dersom det er behov for internering ut over tre døgn, kan en ny periode maksimalt gis varighet inn til tre nye døgn (72 timer). Før tingretten avgjør spørsmålet om internering ut over den første perioden på tre døgn, vil det på denne måten kunne sikres at barneverntjenesten har møtt familien og barnet og har kunnet foreta en individuell vurdering som kan inngå i grunnlagsmaterialet for rettens vurdering.
3. Det fastsettes at det i utgangspunktet ikke skal kunne avsies noen ny kjennelse om internering overfor et barn som har sittet internert i tre + tre døgn (pluss eventuelt en dag i forbindelse med den innledende pågripelsen). Unntak gjelder bare dersom det foreligger særlige og sterke grunner. Med særlige grunner 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 seks døgn etter pågripelse, eller at det er klarlagt et tidspunkt for uttransportering som ligger nær i tid. Dersom det finnes grunnlag for å forlenge internering også etter at familien har vært internert i tre+tre døgn, skal dette maksimalt kunne besluttes for én uke av gangen.

Departementet bemerker at de konkrete vurderingene knyttet til varighet av internering vil kunne påvirkes av hvor dette tiltaket skjer. Mens det i dag er en tilrettelagt familieavdeling på Trandum, har departementet gitt Politidirektoratet i oppdrag å opprette en egen familieenhet utenfor Trandum i løpet av 2017. Familieenheten skal ha et mer sivilt preg.

Fram til en ny avgjørelse i Høyesteretts ankeutvalg 29. mars 2017 har rettspraksis vist en viss usikkerhet med hensyn til beviskravet for at en utlending som anfører å være mindreårig, likevel skal kunne fastslås å være 18 år eller eldre i forbindelse med bruk av tvangsmidler. I proposisjonen forutsettes det i tråd med ankeutvalgets avgjørelse at det i saker om pågripelse og internering må være tilstrekkelig at det konstateres som mest sannsynlig (mer enn 50 pst. sannsynlig) at utlendingen er mindreårig.

1.6 Pålegg om meldeplikt og bestemt oppholdssted

Utlendingsloven § 105 gir hjemmel for pålegg om meldeplikt og bestemt oppholdssted. Departementet foreslår i kapittel 8 i proposisjonen å innarbeide flere av de relevante prosessuelle reglene fra straffeprosessloven direkte i utlendingsloven. Dette gjelder blant annet:

- At beslutninger om meldeplikt og/eller bestemt oppholdssted skal være skriftlige og angi grunnen til pålegget.

- At rettens avgjørelse skal skje ved kjennelse og så vidt mulig avgis innen rettsmøtets avslutning.
- At pålegg om meldeplikt og bestemt oppholdssted skal opphøre når grunnlaget for pålegget ikke lenger er til stede.

1.7 Undersøkelse

I proposisjonen kapittel 9 drøftes utlendingsloven § 103. Bestemmelsen gir hjemmel for undersøkelse i utlendingssaker og inneholder henvisninger til straffeprosessloven §§ 198 til 202. De fleste av henvisningene kan enten videreføres eller strykes. På tre punkter foreslår imidlertid departementet i proposisjonen at bestemmelser fra straffeprosessloven bør innarbeides direkte i utlendingsloven § 103. For det første gjelder dette adgangen for polititjenestemann til selv å beslutte undersøkelser av hus eller rom som etter sin art er tilgjengelig for alle, eller som er stedet for en virksomhet som krever tillatelse av politiet. For det andre gjelder det at polititjenestemann som har adgang til å pågripe fordi det er fare ved opphold, også skal ha adgang til å undersøke. For det tredje gjelder dette at en polititjenestemann som skal iverksette en beslutning om pågripelse, i dette øyemed også kan foreta undersøkelser av utlendingens bolig eller rom eller av sted hvor det er særlig grunn til å anta at utlendingen oppholder seg.

1.8 Beslag

I proposisjonen kapittel 10 drøftes utlendingsloven § 104 (beslag). Bestemmelsen henviser til straffeprosessloven kapittel 16, med unntak av §§ 208 a og 210-212. De fleste av henvisningene kan strykes, enten fordi de ikke passer, eller fordi det allerede foreligger regulering i utlendingsloven.

Departementet foreslår å videreføre tre henvisninger som gjelder henholdsvis forbud mot beslag (straffeprosessloven § 204), gjennomføring av beslag (straffeprosessloven § 207) og tilbakelevering av beslag (§ 214).

På tre punkt foreslår departementet i proposisjonen at bestemmelser fra straffeprosessloven bør innarbeides direkte i utlendingsloven med tilpasninger. For det første foreslås det en presisering om at retten skal treffe en avgjørelse ved kjennelse når spørsmålet om å opprettholde et beslag bringes inn for retten (sml. straffeprosessloven § 208 tredje ledd). For det andre foreslås det egne regler om varighet av beslag, herunder at beslaget faller bort når vilkårene for beslaget ikke lenger er til stede eller når utlendingen forlater riket (sml. straffeprosessloven § 213). For det tredje foreslås det regler om at politiet kan beslutte inndragning av beslag når det viser seg at beslaget ikke har kjent eier eller besitter (sml. straffeprosessloven § 214 b).

1.9 Generelle problemstillinger

I proposisjonen kapittel 11 drøfter departementet flere generelle problemstillinger knyttet til bruk av tvangsmidler etter utlendingsloven.

I kapittel 11.1 i proposisjonen foreslås en mer detaljert regulering av hvilken status i utlendingssaken som er en forutsetning for bruk av de ulike tvangsmidlene. Det følger av gjeldende § 99 annet ledd at tvangsmidler i utgangspunktet kan anvendes både når det er fattet vedtak som innebærer plikt til å forlate riket, og under behandlingen av et slikt vedtak. Departementet foreslår i proposisjonen å presisere i § 99 annet ledd at regelen gjelder «med mindre annet følger av de enkelte bestemmelsene», og å tydeliggjøre i de enkelte bestemmelsene hvilket krav til utlendingsrettslig status som gjelder. Dette innebærer endringer i § 104 annet ledd om beslag, § 105 om meldeplikt og bestemt oppholdssted og § 106 om vilkår for pågripelse og internering.

I kapittel 11.2 i proposisjonen foreslås det å lovfeste kravet om progresjon i utlendingssaken som vilkår for enkelte tvangsmidler. I henhold til Den europeiske menneskerettsdomstols (EMD) praksis etter Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 5 nr. 1 bokstav f er det et krav at en utsendelsesprosess må være i fremdrift («in progress») for å kunne danne grunnlag for internering. Dette er også gjeldende norsk rett, men departementet foreslår i proposisjonen å tydeliggjøre progresjonskravet i ulike sammenhenger i § 106 annet ledd.

I kapittel 11.3 i proposisjonen drøftes forholdet mellom utlendingsloven og forvaltningsloven. Et spørsmål som har blitt reist i rettspraksis, er om forvaltningslovens regler gjelder ved bruk av tvangsmidler etter kapittel 12 i utlendingsloven. Departementet foreslår i proposisjonen å tydeliggjøre at forvaltningslovens regler, herunder for eksempel krav til forhåndsvarsling, ikke skal gjelde i disse tilfellene, med mindre annet er fastsatt i loven eller i forskrift til loven.

1.10 Alternativer til frihetsberøvelse

I proposisjonen kapittel 12 drøftes ulike alternativer til frihetsberøvelse, herunder realitetsorientering av asylsøkere for å oppfordre til assistert retur, samt ordninger for blant annet kausjon, garantistillelse og elektronisk kontroll. Det redegjøres for at flere ulike tiltak allerede blir anvendt i praksis.

1.11 Administrative og økonomiske konsekvenser

Det vises i proposisjonen til at de foreslåtte endringene om internering og andre tvangsmidler har som hovedformål å avklare og tydeliggjøre hvilke regler som gjelder. Endringene antas ikke å føre til at vesentlig flere eller færre personer blir pågrepet og internert. I den grad endringene fører til at det må gjøres flere eller grundigere vurderinger av barnets beste m.m., kan dette

innebære noe merarbeid i politiet, domstolene og barnevernet. Dette må håndteres innenfor de til enhver tid gjeldende budsjetterammer. Det legges til grunn at forslaget til regelendringer ikke vil ha vesentlige administrative eller økonomiske konsekvenser.

Departementet tar sikte på å legge til rette for at det kan opprettes en koordinatorstilling som er dedikert til å stille på kort varsel ved behov tilknyttet utlendingsinternatet, og som har barnefaglig bakgrunn og faglig veilederkompetanse. Koordinatoren kan også bli en person som internatet kan samarbeide tett med når det gjelder faglig oppfølging av hver familie og av hvert barn, og som kan bidra med innspill og faglig veiledning til enkeltansatte og ansattegruppen. I tillegg vil familiesenteret på Trandum styrkes med personell med barnefaglig kompetanse for bedre å kunne tilrettelegge for internerte barn og barnefamilier ved senteret.

2. Komiteens behandling

Komiteen har avholdt muntlig høring i saken 18. januar 2018. Komiteen har mottatt vedlagte brev av 15. januar 2018 fra Justis- og beredskapsdepartementet ved statsråd Listhaug om dom i Borgarting lagmannsrett 31. mai 2017 om frihetsberøvelse av barnefamilie. Komiteen har videre mottatt brev av henholdsvis 9. februar, 21. februar, 1. mars og 6. mars 2018 fra departementet om lovtekniske presiseringer, forslag til endring, svar på spørsmål og ulike anmodninger om lovteknisk bistand. Brevene er vedlagt innstillingen.

3. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Masud Gharakhani, Kjell-Idar Juvik, Stein Erik Lauvås og Siri Gåsemyr Staalesen, fra Høyre, Norunn Tveiten Benestad, Kristin Ørmen Johnsen, Mari Holm Lønseth og Ove Trellevik, fra Fremskrittspartiet, Jon Engen-Helgheim og Kari Kjønnaas Kjos, fra Senterpartiet, Kari Anne Bøkestad Andreassen og Heidi Greni, fra Sosialistisk Venstreparti, lederen Karin Andersen, fra Kristelig Folkeparti, Torhild Bransdal og fra Venstre, Ketil Kjenseth, behandler i innstillingen Prop. 126 L (2016–2017) Endringer i utlendingsloven (tvangsmidler mv).

Justis- og beredskapsdepartementet foreslår i proposisjonen endringer i lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven).

Kapittel 12 inneholder regler om fengsling og andre tvangsmidler. Flere av bestemmelsene i dette kapitlet viser til at en rekke regler i straffeprosessloven gjelder «så langt de passer». Dette medfører på enkelte punkter

unødige tvilsspørsmål om forholdet mellom konkrete regler i straffeprosessloven og deres anvendelse i utlendingssaker.

Justis og beredskapsdepartementet foreslår i proposisjonen en revisjon av regelverket i utlendingsloven kapittel 12. Komiteen merker seg at formålet først og fremst er å avklare og tydeliggjøre hvilke regler som skal gjelde for bruk av tvangsmidler etter utlendingsloven. Dette søkes oppnådd primært ved å innarbeide sentrale regler fra straffeprosessloven i utlendingsloven og ved å synliggjøre gjennom klare referanser hvilke regler i straffeprosessloven som skal gjelde, mens unødvendige referanser strykes.

I tillegg gis det en egen bestemmelse om pågrepelse og internering av mindreårige. Bestemmelsen innebærer en langt tydeligere og mer detaljert regulering av saker som gjelder medfølgende barn i barnefamilier og enslige mindreårige.

Det vises videre i proposisjonen til at anvendelsesområdet for bruk av tvangsmidler etter utlendingsloven i nyere tid har blitt utvidet, og at regelverket har blitt mer detaljert.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti viser til at det å pågripe og fengsle eller internere noen er noe av det mest inngripende staten kan gjøre mot et individ. Det innebærer en stor kostnad, både for den enkelte og for samfunnet.

Disse medlemmer vil peke på at alle tvangsmidler i hovedsak bør unngås. Dersom prosessen rundt en asylsøknad og et avslag hadde vært mer rettssikker og forutsigbar for den enkelte søker, er det sannsynlig at det også ville vært et mindre behov for tvangsmidler i forbindelse med retur. Disse medlemmer vil peke på at det ikke har vært en tilstrekkelig satsning på veiledning på mottak, mer personlig oppmøte under behandlingen av asylsaker i UNE eller særlig kvalitetssikring av den rettshjelpen som faktisk gis. Disse medlemmer viser til at mange asylsøkere ikke forstår hvorfor de har fått avslag, og har et stort behov for informasjon og veiledning. Slik realitetsorientering er viktig, og ofte en forutsetning, for at asylsøkere skal velge assistert retur til hjemlandet. Informasjon og veiledning til barnefamilier er særlig viktig for å forebygge pågrepelse og internering av barn. Det bør opprettes ordninger med informasjon og veiledning fra en uavhengig aktør, ettersom mange kvier seg for å oppsøke myndighetene for den typen informasjon. Satsning på slike tiltak vil kunne føre til at det er mindre behov for tvangstiltak.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti mener at som utgangspunkt skal ikke barn oppleve å interneres, verken sammen med familien sin eller alene. Målet for

et land som setter hensynet til barna høyt, både må og bør være at ingen barn skal måtte oppleve å bli frihetsberøvet. Det er ingen tvil om at frihetsberøvelse kan påvirke barn negativt, og både Europarådet og UNHCR har tatt initiativ til et forbud mot internering av barn.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til at Europarådets parlamentarikerforsamling i Resolusjon 1707 (2010) har oppstilt ti prinsipper for frihetsberøvelse av asylsøkere og irregulære innvandrere som de oppfordrer alle medlemsland til å følge. Ett av disse går ut på at sårbare personer som hovedregel ikke bør plasseres i fengsel eller under forvaring, og at det aldri bør gjøres med enslige mindreårige. Dette medlem viser til at selv om staten er blitt dømt for brudd på Grunnloven og Den europeiske menneskerettskonvensjonen, er likevel ikke fokuset hvordan staten kan opptre slik at den ikke krysser de rettslige grensene, men hvordan staten kan bevege seg så nær grensene som mulig uten å bryte dem.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Senterpartiet og Kristelig Folkeparti, viser til at det samtidig har vært en økende bevisstgjøring om hvilke krav og anbefalinger Grunnloven og internasjonale konvensjoner stiller til lovhjemmel ved inngrep som foretas av staten i det enkelte menneskets rettsfære, herunder ved bruk av tvangsmidler.

Et annet flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti, viser til at departementet i mars 2012 mottok rapporten «Forholdet mellom straffeprosesslovens og utlendingslovens regler om fengsling og andre tvangsmidler».

Dette flertallet merker seg at rapporten har dannet grunnlaget for departementets arbeid med store deler av lovforslaget, og at departementet har sluttet seg til de fleste anbefalingene og lovforslagene i Tvangsmiddelrapporten, men på enkelte områder er det valgt andre løsninger eller foretatt justeringer eller tilføyelser.

Dette flertallet merker seg at når det gjelder pågrepelse og internering av barn og barnefamilier, inneholdt ikke rapporten drøftinger av konkrete lovforslag.

Departementet bemerker også i proposisjonen at det i arbeidet med lovforslaget er foretatt en gjennomgang og vurdering av forslagene fra Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS) i rapporten Frihet først (2015).

Komiteen viser for øvrig til de respektive partiers merknader.

Internasjonale forpliktelser

Komiteen viser til at internering er noe av det mest inngripende tvangsmiddelet myndighetene kan bruke overfor et individ. Internering av barn reiser spesielle og krevende problemstillinger. Det er derfor etter komiteens mening bra at regjeringen nå fremmer forslag som tydeliggjør hjemmelsgrunnlaget for internering av barn på utlendingsrettens område.

Komiteen viser til Prop. 126 L (2016–2017), hvor det fremgår at de fleste tvangsinnsettelse ved utlendingsinternatet Trandum varer kun i inntil ett døgn, og at andelen ut over tre døgn er lav. Det samme gjelder ved familieenheten i Hurdal. Det er etter komiteens mening bra. Det er viktig at politiets arbeid med tvangsreturer, før internering skjer, er så godt forberedt at interneringen ikke er lengre enn strengt tatt nødvendig.

Komiteen viser til Barnekonvensjonens artikkel 3, som er inkorporert i norsk rett, og Grunnloven § 104, som pålegger offentlige myndigheter at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i alle saker som omhandler barn. Komiteen viser også til Barnekonvensjonens artikkel 37 (b) hvor det fremgår at barn kun skal frihetsberøves som en siste utvei og for kortest mulig tid.

Komiteen viser til Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheters høringsuttalelse til komiteen i forbindelse med Prop. 126 L (2016–2017), hvor de påpekte følgende:

«Lovforslaget sikrer barns menneskerettigheter i langt større grad enn gjeldende regelverk. Det er positivt at regjeringen har foretatt en grundig gjennomgang av de menneskerettslige forpliktelsene, og på en tydelig måte synliggjort høringsinstansenes innspill i lovproposisjonen. Dette gir Stortinget et godt beslutningsgrunnlag.

Verken Grunnloven, Den europeiske menneskerettskonvensjon eller FNs barnekonvensjon setter et absolutt forbud mot fengsling av barn. Det er imidlertid veldig strenge vilkår for å fengsle barn, så myndighetenes handlingsrom på dette feltet er snevert.

Ved vurderingen av om fengsling av barn er forenlig med det menneskerettslige forbudet mot umenneskelig behandling, er forholdene på utlendingsinternatet og varigheten av fengslingen sentrale momenter i en helhetsvurdering.»

Videre viser komiteen til Prop. 126 L (2016–2017), hvor departementet skriver følgende:

«I fem dommer som ble avsagt i juli 2016 mot Frankrike, viser domstolen til at det ved vurderingen opp mot EMK artikkel 3 (umenneskelig og nedverdiggende behandling) må foretas en helhetsvurdering av blant annet barnets alder, varigheten av oppholdet og forholdene på senteret. I dommene, hvor domstolen konstaterte krenkelse av EMK artikkel 3, var familiene internert i perioder fra syv til atten dager. Samtidig bemerket EMD at internering for en kort periode under slike tilrettelagte interneringsforhold som saken gjaldt, ikke vil være strid med artikkel 3.»

Komiteen viser til at det må settes klare skranke for internering av barn og barnefamilier, og at forholdene på interneringsstedet, barnets alder og varigheten av interneringen er sentrale momenter ved vurderingen av om barn kan interneres. Komiteen viser til at terskelen for å internere barn skal være svært høy, og før avgjørelse tas om internering av mindreårige og barnefamilier, skal mindre inngripende alternativer vurderes. Internering av barn skal være siste utvei, og barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i vurderingen av hvorvidt internering skal iverksettes. Komiteen mener at det skal komme klart frem av begrunnelsen hvilke andre, mindre inngripende tiltak som er vurdert før internering besluttet. I tillegg må det komme klart frem av begrunnelsen hvordan barnets beste er blitt vurdert.

Komiteen mener det må lovfestes at barnefamilier kun kan interneres i egne barne- og familieinternat som er spesielt tilrettelagt for barnefamilier og mindreårige, og at det tydelig må fremgå av loven at barnefamilier ikke kan interneres i utlendingsinternat.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti viser til at Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter (NIM), i sin høringsuttalelse til komiteen påpeker at internering av barn ut over 6 døgn ikke er i henhold til våre menneskerettslige forpliktelser, og at forholdene ved interneringsstedet er avgjørende momenter. NIM har som hovedoppgave å fremme og beskytte menneskerettighetene og er et uavhengig offentlig organ som er organisert under Stortinget.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti viser til at politiet i større grad må ta hensyn til barns sårbare stilling i forbindelse med internering. Disse medlemmer mener derfor at mindreårige og barnefamilier som hovedregel ikke skal kunne hentes om natten. I tillegg må politiet sikre at barn i langt større grad ivaretas under pågripelsen. Dette kan blant annet gjøres ved at personer med barnefaglig kompetanse bistår politiet når barnefamilier skal interneres.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti viser til at NOAS utgav rapporten «Frihet først» i 2015 om alternativer til internering av barn. Her anbefalte de blant annet:

«Det bør innføres en maksimumsgrense for hvor lenge barn kan interneres, for eksempel 72 timer.

Internering av barn bør kun være tillatt i forbindelse med tvangsretur.

Utlendingsinternatet hvor barn plasseres bør ha et sivilt preg og være adskilt fra andre internerte. De

ansatte må ha barnefaglig kompetanse for å kunne forberede familier på en tvangsretur.»

Disse medlemmer er enige i denne anbefalingen og foreslår derfor at det skal settes en maksimumsgrense på 72 timer for internering av barn, og at det skal fremgå av loven at internering av barn kun kan skje på et eget barne- og familieinternat utenfor utlendingsinternatet, som skal være spesielt tilrettelagt for barn og familier.

Disse medlemmer viser til at hovedregelen skal være at uttransportering av barn og barnefamilier skal skje innen 24 timer, men at den maks kan settes til 72 timer om det er kommet nye opplysninger i saken eller det er nødvendig på grunn av helsemessige forhold hos barnet eller i familien.

På denne bakgrunn fremmer disse medlemmer følgende forslag:

«I utlendingsloven gjøres følgende endring:

§ 106 c sjette ledd skal lyde:

En mindreårig utlending som blir pågrepet eller internert, kan ikke holdes lenger enn 24 timer regnet fra pågripelsen, med mindre det foreligger sykdom eller nye forhold i saken som gjør tvangsretur i løpet av 24 timer umulig. Den mindreårige kan uansett ikke holdes lenger enn 72 timer.»

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet understreker at uttransportering av barn og barnefamilier som hovedregel bør skje innen 24 timer. I de tilfeller det er behov for å holde barnefamilier med mindreårige barn lenger enn til dagen etter pågripelsen, viser disse medlemmer til at lovforslaget inneholder en ny begrensning om at internering i første omgang bare skal kunne besluttes i inntil 72 timer, mot to uker i dag. Disse medlemmer mener denne begrensningen er viktig. I tillegg til at den forsterker føringene om kortest mulig interneringsperiode, sikrer den at interneringen prøves oftere av domstolene, og at barnevernet får mulighet til en ny vurdering og uttalelse i saken før interneringsperioden eventuelt kan forlenges med ytterligere tre døgn der hvor det er helt nødvendig. Disse medlemmer understreker at det bare er i helt eksepsjonelle tilfeller at det kan være grunn til internering ut over seks døgn, og da maksimalt for én uke av gangen. Ved vurderingen vil det være særlig relevant om uttransportering har måttet utsettes som følge av forhold utenfor politiets kontroll, og om familien selv har motarbeidet utreisen. Det er også relevant om det er klarlagt et tidspunkt for uttransportering som ligger nært i tid.

Komiteen viser til at regjeringen fikk på plass et alternativt interneringssted for barnefamilier utenfor

Trandum rett før jul i 2017, som skal brukes frem til barne- og familieinternatet for barnefamilier på Eidsvoll er på plass. Komiteen mener det må stilles klare krav til hvordan et slikt barne- og familieinternat skal utformes, og hvilket innhold det skal ha – herunder krav om gode fysiske forhold som er tilrettelagt for barn/mindreårige, både inne og ute. Barne- og familieinternatet skal være barne- og familievennlig, og det skal ha et sivilt preg. Senteret skal ikke se ut som et fengsel. Barne- og familieinternatet skal ha barnefaglig kompetanse, for eksempel barnevernspedagoger, helsesøstre, psykiatriske sykepleiere o.l., slik at foreldre og barn kan få den bistanden de trenger, det være seg medisinsk eller psykologisk hjelp. Frivillige og ideelle organisasjoner skal ha mulighet til å gi tilbud til dem som oppholder seg på barne- og familieinternatet, det være seg rettshjelpstiltak, aktivitetstilbud til barn mv.

På denne bakgrunn fremmer komiteen følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen sikre at barnefamilier kun skal interneres i egne barne- og familieinternat som er spesielt tilrettelagt for mindreårige, hvor de har tilgang til blant annet aktivitetstilbud, helsehjelp og rettshjelpstiltak. Det skal stilles klare krav til barne- og familieinternatets fysiske fasiliteter og innholdsmessige tilbud til mindreårige og familier som oppholder seg der. Barne- og familieinternatet skal ha barnefaglig kompetanse.»

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti, mener imidlertid det er en stor svakhet ved proposisjonen at regjeringen ikke foreslår alternativer til internering. Uten et reelt alternativ til fengsel og internering er det grunn til å tro at barn også i tiden fremover vil oppleve frihetsberøvelse oftere enn det som er nødvendig, fordi regjeringen velger ikke å legge til rette for alternative løsninger. Det er i strid med norsk og internasjonal rett som krever at myndighetene søker å finne andre alternativer før man som siste utvei fengsler barn.

Flertallet viser til FNs barnekonvensjon, som er inkorporert i norsk rett gjennom menneskerettsloven § 3, jf. § 2 nr. 4, og som har forrang fremfor utlendingsloven. I konvensjonens artikkel 37 bokstav b stilles det strenge vilkår for frihetsberøvelse:

«No child shall be deprived of his or her liberty unlawfully or arbitrarily. The arrest, detention or imprisonment of a child shall be in conformity with the law and shall be used only as a measure of last resort and for the shortest appropriate period of time.»

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti viser til at ut over at

frihetsberøvelse ikke må være ulovlig eller vilkårlig, kreves det således at den må ha hjemmel i lov og bare bli brukt som en siste utvei og for et kortest mulig tidsrom. Det er veldig strenge vilkår for å fengsle barn, noe som fører til at myndighetenes handlingsrom på dette feltet er snevert. Det er avgjørende i spørsmålet om et barn kan interneres, om myndighetene har undersøkt om det var mulig å anvende alternative løsninger til frihetsberøvelse.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti, viser også til at EMK artikkel 5 og 3 stiller krav til hva som skal til for at et barn skal kunne interneres, og til fasilitetene ved interneringsstedet.

Flertallet viser til at internering av barn har vært behandlet i Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD), og dommene er rettskraftige. I disse sakene ble det anført ulike krenkninger av EMKs artikkel 5 nummer 1 og 4 (retten til frihet og sikkerhet). Domstolen vurderer spørsmålet om lovligheten av frihetsberøvelsen av barna og prøvingen av denne, og om mindre inngripende tiltak kunne vært brukt overfor barnefamilieene. Disse dommene er også omtalt i proposisjonen. Domstolen påpekte at fransk rett ikke har egne regler for når det er mulig å holde et barn sammen med foreldre som er pågrepet og internert, men at det finnes regulering av enkelte aspekter ved at mindreårige følger med foreldrene som er frihetsberøvet. Under slike forhold anså EMD at tilstedeværelse av et barn som følger med foreldrene sine i et senter for frihetsberøvelse, bare er i overensstemmelse med EMKs artikkel 5 nr. 1 bokstav f hvis myndighetene påviser at de har brukt dette tiltaket som siste utvei, og bare etter at de faktisk har kontrollert at ingen andre tiltak som er mindre inngripende for friheten, kan iverksettes. I tre av dommene slo EMD fast at EMKs artikkel 5 nr. 1 var krenket på bakgrunn av at myndighetene ikke hadde undersøkt om det var mulig å anvende alternative løsninger til frihetsberøvelse (A.B. og andre (11593/12) avsnitt 124, R.M. og andre (33201/11) avsnitt 87, og R.K. og andre (68264/14) avsnitt 86).

Flertallet vil vise til at staten nettopp ble dømt for brudd på EMK ved fengsling av en familie med barn. Dersom barn skal interneres, må det være et minstekrav at regelverket utformes slik at det ikke åpner for at det kan forekomme slike brudd.

Flertallet viser videre til at dette innebærer at frihetsberøvelse av barn bare skal forekomme når myndighetene har prøvd ut andre alternativer. Det gjøres ikke i tilstrekkelig grad i Norge i dag.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Kris-

telig Folkeparti viser til at det ikke finnes reelle alternativer, og dette er også årsaken til at barnefamilier i for mange tilfeller er plassert på Trandum. Det må endres. Det hjelper ikke å alene tydeliggjøre gjeldende rett i lovverket når det ikke finnes reelle alternativer til internering for barnefamilier. Uten reelle alternativer vil barn også i fremtiden bli fengslet/internert i større grad enn det som er nødvendig.

Disse medlemmer er svært kritiske til at regjeringen ikke foreslår alternativer til internering i proposisjonen.

Disse medlemmer vil peke på at har man flere «verktøy», kan alternativer, eventuelt i kombinasjon, være tilstrekkelige i flere saker til at barn ikke må fengsles. International Detention Coalition har identifisert over 250 ulike alternativer til fengsling av barn i 60 ulike land.

På denne bakgrunn fremmer disse medlemmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen utrede og legge fram forslag til flere alternativer til å fengsle barn i forbindelse med uttransportering etter utlendingsloven.»

Elektronisk kontroll

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

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

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

Disse medlemmer mener det er viktig at det fremkommer tydelig i regelverket at pågripelsessituasjonen i forbindelse med påføring av elektronisk kon-

troll skal skje på en måte som skåner barna, for eksempel ved at det skjer når barna ikke er til stede. Personer som får elektronisk fotlenke, må gis god informasjon om hva dette innebærer og hvilke konsekvenser misbruk av ordningen vil medføre.

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

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

Disse medlemmer vil påpeke at dersom det er tilfelle at det er enkelt å stikke av fra en fotlenke, står vi overfor et alvorlig problem knyttet til sikkerheten til dem som lever med trusler om vold, og som beskyttes av en omvendt voldsalarm i dag. Det er oppsiktsvekkende at justisministeren sier at det er enkelt «å klippe av lenken og stikke av» uten å si noe om hvordan hun tenker å følge dette opp videre for dem som lever med beskyttelse fra en omvendt voldsalarm.

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

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

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

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

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

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

rede i bruk som alternativ til soning og som omvendt voldsalarm og bør derfor også kunne benyttes som et alternativ til internering av barnefamilier.

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

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen snarest legge frem forslag med de lovendringer som er nødvendige for at elektronisk kontroll (elektronisk fotlenke) kan tas i bruk som et alternativ til frihetsberøvelse som fengsling eller internering av barnefamilier som skal tvangsreturneres, slik at frihetsberøvelse av barnefamilier kun benyttes som en siste utvei når alle andre alternativer, heriblant elektronisk kontroll, er utprøvd. Der myndighetene kommer til at frihetsberøvelse er siste utvei, etter å ha prøvd andre alternativer, skal frihetsberøvelsen skje på et eget barne- og familieinternat som er familie- og barnevennlig og som ivaretar barnets behov.»

«Stortinget ber regjeringen evaluere bruken av elektronisk fotlenke som alternativ til internering på utlendingsrettens område.»

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

fotlenke, og internering derfor er siste utvei, skal interneringen skje ved familieenhetene, med mindre barna ikke befinner seg sammen med foreldrene.

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

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

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

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet fremmer følgende forslag:

«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.»

Internering av barn pga identitetskontroll

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti vil peke på at i 2014 satt et barn fengslet i mer enn 10 uker, og i 2016 ble et barn fengslet i 24 dager på Trandum. I tillegg finnes det et eksempel med en 17-åring som i krise ble satt på sikkerhetscelle i 12 timer, og som senere ble iført såkalt bodycuff i forbindelse med transport. Staten ble høsten 2017 dømt i lagmannsretten for brudd på Den europeiske menneskerettskonvensjonen hvor en familie med fire barn ble fengslet i en periode på over 20 dager, se kjennelse LB-2016-8370.

Dette viser at Norge har hatt eksempler hvor barn etter all sannsynlighet er blitt skadelidende gjennom tvang fra staten. Dette medlem mener at vi må legge terskelen så høyt at ingen barn risikerer å bli skadet av staten.

Dette medlem viser til at barn verken med eller uten familien sin bør interneres. Det bør i alle tilfeller ikke åpnes for å internere barn der det er snakk om internering på grunn av identitetskontroll. I de tilfellene kan ikke dette medlem se det er grunnlag for internering.

På denne bakgrunn fremmer dette medlem følgende forslag:

«I utlendingsloven gjøres følgende endring:

§ 106 c første ledd skal lyde:

En mindreårig utlending kan bare pågripes hvis det er særlig påkrevd, og kan bare interneres 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. En mindreårig utlending kan likevel ikke interneres i medhold av § 106 første ledd bokstav a.»

Internering av enslige mindreårige asylsøkere

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti mener at det er en forskjell på barn som interneres med familien sin, og barn som interneres alene. Disse medlemmer mener at som utgangspunkt skal ikke mindreårige interneres og frihetsberøves alene. Det er stor fare for at den mindreårige får skader av en slik internering, og selv om det er kommet flere enslige mindreårige til Norge, utgjør de som skal tvangsreturneres, ikke et stort antall. Belgia er et eksempel på et land som har sluttet å internere både enslige mindreårige og medfølgende barn, etter at Belgia ble felt i den Europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) i 2006 og 2010. Dette bør også være utgangspunktet for Norge.

På denne bakgrunn foreslår komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti å tilføye en setning til § 106 c siste ledd som gjør at enslige mindreårige ikke skal kunne interneres.

Dette medlem fremmer følgende forslag:

«I utlendingsloven gjøres følgende endring:

§ 106c første ledd siste punktum skal lyde:

En mindreårig utlending som befinner seg i landet uten foreldre eller andre som har foreldreansvaret kan ikke interneres.»

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti vil påpeke at også enslige mindreårige asylsøkere er barn, og at det følger av norsk og internasjonal rett at regjeringen også har en forpliktelse til å finne alternativer til internering og fengsel for denne gruppen. Det påpekes at frihetsberøvelse av barn, også enslige mindreårige asylsøkere, skal være siste utvei, og de tidsbegrensningene som gjelder for internering av barn, må gjelde alle barn.

På denne bakgrunn fremmer disse medlemmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen sørge for at det snarest etableres reelle alternativer til frihetsberøvelse av enslige mindreårige asylsøkere, som ivaretar hensynet til barnets beste.»

Barnevernets rolle

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti mener at barnevernets rolle må tydeliggjøres, og at som hovedregel må både barnevernet være til stede ved fengslingen og møte barnet og familien før det skrives rapporter. Det bør legges til grunn at det kan gis unntak fra denne hovedregelen der retten anser det som unødvendig. Dette medlem mener det sentrale er at barnevernet følger sakene tett. Det bør imidlertid åpnes for at barnevernet kan følge forhandlingene fra et annet sted via telefon eller video dersom det er hensiktsmessig. I motsetning til forslaget hvor det kun er der det anses nødvendig, at barnevernet er der. I dag er det kun Ullensaker kommune som har ansvaret for barnevernstjenester til barn og barnefamilier internert på Trandum. Det er avgjørende at kommunen får tilstrekkelige ressurser til å klare å følge opp barna som befinner seg i en ekstrem situasjon hvor det er fare for at selve oppholdet kan påvirke deres utvikling.

På den bakgrunn fremmer dette medlem følgende forslag:

«I utlendingsloven gjøres følgende endring:

§ 106c fjerde ledd skal lyde:

Politiet skal varsle barnevernstjenesten om pågrep av barn så snart som mulig etter at det blir sannsynlig at politiet vil begjære internering. Varsel skal uansett gis så snart som mulig dersom andre særlige grunner tilsier det. Barnevernstjenesten skal delta i møte om internering hvis ikke retten eller barnevernet finner det unødvendig. I tilfeller hvor barnevernstjenesten ikke deltar, skal de så vidt mulig avgi en skriftlig uttalelse i saken, med mindre retten eller barnevernstjenesten finner det åpenbart unødvendig. I forbindelse med deltakelse i møte om internering eller eventuelt skriftlig uttalelse, skal barnevernstjenesten uttale seg om behovet for tiltak etter barnevernloven, alternativer til internering, si-

tuasjonen dersom kun en av barnets foreldre interneres og forsvarligheten av at barnet interneres sammen med foreldrene. Reglene i straffeprosessloven § 118 gjelder tilsvarende.»

4. Forslag fra mindretall

Forslag fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti:

Forslag 1

I utlendingsloven gjøres følgende endring:

§ 106 c sjette ledd skal lyde:

En mindreårig utlending som blir pågrepet eller internert, kan ikke holdes lenger enn 24 timer regnet fra pågripelsen, med mindre det foreligger sykdom eller nye forhold i saken som gjør tvangsretur i løpet av 24 timer umulig. Den mindreårige kan uansett ikke holdes lenger enn 72 timer.

Forslag 2

Stortinget ber regjeringen utrede og legge fram forslag til flere alternativer til å fengsle barn i forbindelse med uttransportering etter utlendingsloven.

Forslag 3

Stortinget ber regjeringen snarest legge frem forslag med de lovendringer som er nødvendige for at elektronisk kontroll (elektronisk fotlenke) kan tas i bruk som et alternativ til frihetsberøvelse som fengsling eller internering av barnefamilier som skal tvangsreturneres, slik at frihetsberøvelse av barnefamilier kun benyttes som en siste utvei når alle andre alternativer, heriblant elektronisk kontroll, er utprøvd. Der myndighetene kommer til at frihetsberøvelse er siste utvei, etter å ha prøvd andre alternativer, skal frihetsberøvelsen skje på et eget barne- og familieinternat som er familie- og barnevennlig og som ivaretar barnets behov.

Forslag 4

Stortinget ber regjeringen evaluere bruken av elektronisk fotlenke som alternativ til internering på utlendingsrettens område.

Forslag 5

Stortinget ber regjeringen sørge for at det snarest etableres reelle alternativer til frihetsberøvelse av enslige mindreårige asylsøkere, som ivaretar hensynet til barnets beste.

Forslag fra Senterpartiet:

Forslag 6

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.

Forslag fra Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 7

I utlendingsloven gjøres følgende endring:

§ 106 c første ledd skal lyde:

En mindreårig utlending kan bare pågripes hvis det er særlig påkrevd, og kan bare interneres 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. En mindreårig utlending kan likevel ikke interneres i medhold av § 106 første ledd bokstav a.

Forslag 8

I utlendingsloven gjøres følgende endring:

§ 106 c første ledd siste punktum skal lyde:

En mindreårig utlending som befinner seg i landet uten foreldre eller andre som har foreldreansvaret kan ikke interneres.

Forslag 9

I utlendingsloven gjøres følgende endring:

§ 106 c fjerde ledd skal lyde:

Politiet skal varsle barnevernstjenesten om pågripelse av barn så snart som mulig etter at det blir sannsynlig at politiet vil begjære internering. Varsel skal uansett gis så snart som mulig dersom andre særlige grunner tilsier det. Barnevernstjenesten skal delta i møte om internering hvis ikke retten eller barnevernet finner det unødvendig. I tilfeller hvor barneverntjenesten ikke deltar, skal de så vidt mulig avgi en skriftlig uttalelse i saken, med mindre retten eller barnevernstjenesten finner det åpenbart unødvendig. I forbindelse med deltakelse i møte om internering eller eventuelt skriftlig uttalelse, skal barnevernstjenesten uttale seg om behovet for tiltak etter barnevernloven, alternativer til internering, situasjonen dersom kun en av barnets foreldre interneres og forsvarligheten av at barnet interneres sammen med foreldrene. Reglene i straffeprosessloven § 118 gjelder tilsvarende.

5. Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og råder Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

A.

vedtak til lov

om endringer i utlendingsloven (tvangsmidler mv.)

I

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

§ 66 annet ledd bokstav b første strekpunkt skal lyde:

- fordi det er fare for unndragelse, jf. § 90 sjette ledd bokstav a og § 106 d,

§ 90 sjette ledd bokstav a skal lyde:

- a) det er fare for unndragelse, jf. § 106 d,

§ 90 sjuende ledd første punktum skal lyde:

Dersom slikt pålegg som nevnt i *sjet*te ledd ikke blir fulgt, utreisefrist ikke er gitt, eller det er konkrete holdepunkter for å anta at utlendingen ikke vil forlate riket innen utløpet av fristen, kan politiet føre utlendingen ut.

§ 92 fjerde ledd fjerde punktum skal lyde:

En utlending som blir pågrepet eller internert har rett til ukontrollert skriftlig og muntlig samkvem med sin prosessfullmektig.

Nåværende fjerde og femte punktum blir femte og nytt sjette punktum.

§ 99 annet ledd og nytt tredje ledd skal lyde:

Tvangsmidler for å sikre iverksettingen av et vedtak kan anvendes når det er fattet vedtak som innebærer at en utlending må forlate riket. *Det samme gjelder under behandlingen av en sak som kan føre til et slikt vedtak, med mindre annet følger av de enkelte bestemmelsene i loven eller i forskrift i medhold av loven.*

Forvaltningsloven gjelder ikke for bruk av tvangsmidler i medhold av loven her, med mindre annet er særskilt fastsatt eller følger av forskrift til loven.

Ny § 99 a skal lyde:

§ 99 a *Anke over kjennelser og beslutninger om tvangsmidler*

Ved anke over kjennelse eller beslutning om tvangsmidler etter loven her gjelder bestemmelsene i straffeprosessloven kapittel 26 tilsvarende så langt de passer.

§ 103 første ledd bokstav c skal lyde:

- c) har reisedokument, billetter eller annet materiale som kan sikre iverksetting av vedtaket, og det er konkrete holdepunkter for å anta at utlendingen vil unndra seg iverksettingen, jf. § 106 d. *Det samme gjelder under behandlingen av en sak som kan føre til et slikt vedtak.*

§ 103 tredje til fjerde og nytt femte ledd skal lyde:

Uten utlendingens skriftlige samtykke kan undersøkelser som nevnt i første ledd bare foretas etter beslutning fra retten. Er det fare ved opphold, kan beslutningen treffes av politimesteren eller den politimesteren gir fullmakt. *Uten beslutning som nevnt i første og annet punktum, kan polititjenestemann foreta undersøkelser av hus eller rom som etter sin art er tilgjengelig for alle, eller er stedet for en virksomhet som krever tillatelse av politiet. Polititjenestemann som etter beslutning fra politimesteren eller den politimesteren gir fullmakt skal pågripe en utlending, kan i dette øyemed foreta undersøkelse av utlendingens bolig eller rom, og foreta undersøkelse på sted hvor det er særlig grunn til å anta at utlendingen oppholder seg. Det samme gjelder polititjenestemann som har kompetanse til å beslutte pågrep etter § 106 a første ledd annet punktum, fordi det er fare ved opphold.*

Beslutning om undersøkelse skal så vidt mulig være skriftlig og opplyse om hva saken gjelder, formålet med undersøkelsen og hva undersøkelsen omfatter. En muntlig beslutning skal snarest mulig nedtegnes. Før undersøkelsen foretas, skal beslutningen så vidt mulig leses opp eller forevises utlendingen. Foreligger det ingen skriftlig beslutning, skal det så vidt mulig muntlig opplyses hva saken gjelder og formålet med undersøkelsen.

Ved gjennomføring av undersøkelser etter denne paragraf gjelder reglene i straffeprosessloven §§ 199 (vitne til ransaking), 199 a (pålegg om å gi politiet tilgang til datasystem ved ransaking), 200 annet ledd (tilkalling av medlem av husstand eller nabo ved ransaking, og om å åpne adgang med makt mv.) og 201 (skånsom ransaking) tilsvarende.

§ 104 første og annet ledd skal lyde:

Dersom det foreligger tvil om utlendingens identitet, eller det er konkrete holdepunkter for å anta at utlendingen skjuler eller tilbakeholder opplysninger om sin identitet, kan det foretas beslag av reisedokumenter, billetter, *elektroniske lagringsenheter og lagrede data som utlendingen er i besittelse av*, eller annet materiale som kan bidra til å avklare eller dokumentere identiteten. Tilsvarende gjelder ved tvil om tidligere oppholdssted, når dette har *betydning* for retten til opphold i riket.

Når det er konkrete holdepunkter for å anta at utlendingen vil unndra seg iverksetting av et vedtak, kan det foretas beslag av reisedokumenter og annet materi-

ale som kan dokumentere utlendingens identitet. Dette gjelder også under behandlingen av en sak som kan føre til et vedtak som innebærer at utlendingen plikter å forlate riket. Tilsvarende kan det foretas beslag av billetter og penger eller andre formuesgoder til dekning av kostnader som utlendingen plikter å dekke i forbindelse med utreisen. Kongen kan i forskrift gi nærmere regler om størrelsen på beløpet som kan beslaglegges.

§ 104 sjette og nytt sjuende til niende ledd skal lyde:

Enhver som rammes av beslaget, kan kreve spørsmålet om det skal opprettholdes brakt inn for retten. Politiet sørger for at den som rammes av beslaget, blir gjort kjent med denne retten. *Retten avgjørelse treffes ved kjennelse.*

Beslaget faller bort når vilkårene i første til tredje ledd ikke lenger er til stede eller når utlendingen forlater riket dersom vedtaket innebærer en plikt til dette. Om det på et tidligere tidspunkt viser seg at det ikke lenger er behov for beslaget, skal dette heves av politiet eller retten.

Politiet kan beslutte inndragning av en ting som er beslaglagt i medhold av loven her, dersom verken eieren eller besitteren er kjent, og det finnes rimelig av hensyn til eieren. Beslutningen skal være skriftlig og begrunnet. Den som påberoper seg å være eier eller besitter kan kreve saken forelagt for retten innen 6 måneder etter at vedtak om inndragning er fattet. Den som påberoper seg å være eier eller besitter kan også kreve saken forelagt for retten etter utløpet av fristen, dersom politiet fortsatt har hånd om tingen, og oversittelsen ikke bør legges vedkommende til last eller når særlige forhold ellers tilsier det.

Reglene i straffeprosessloven §§ 204 (forbud mot beslag), 207 (gjennomføring av beslag) og 214 (tilbakelevering av beslaglagte gjenstander) gjelder så langt de passer.

§ 105 første ledd bokstav b skal lyde:

- b) det er konkrete holdepunkter for å anta at utlendingen vil unndra seg iverksettingen av et vedtak som innebærer at utlendingen plikter å forlate riket. *Det samme gjelder under behandlingen av en sak som kan føre til et slikt vedtak,*

§ 105 annet og tredje ledd skal lyde:

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

Er vilkårene i første ledd ikke lenger oppfylt, skal pålegget opphøre.

Nåværende tredje ledd blir nytt fjerde ledd.

§ 106 skal lyde:

§ 106 *Vilkår for pågripelse og internering*

En utlending kan pågripes og interneres når

- a) utlendingen ikke samarbeider om å klarlegge sin identitet i henhold til lovens § 21 eller § 83, eller det er konkrete holdepunkter for å anta at utlendingen oppgir uriktig identitet,
- b) det er konkrete holdepunkter for å anta at utlendingen vil unndra seg iverksettingen av et vedtak som innebærer at utlendingen plikter å forlate riket. Pågripelse og internering kan også skje dersom det er vesentlig fare for at utlendingen vil unndra seg iverksettingen av et vedtak som innebærer at utlendingen skal overføres til et annet europeisk land i medhold av Dublin-samarbeidet, jf. § 32 fjerde ledd. *Pågripelse og internering kan også skje under behandlingen av en sak som kan føre til vedtak som nevnt i første og annet punktum,*
- c) utlendingen ikke overholder meldeplikt eller pålegg om bestemt oppholdssted etter § 105 første ledd bokstav c, og utlendingen har en sak til behandling som ikke er endelig avgjort eller tidspunktet for utreisefristen ennå ikke er inntrådt,
- d) det er truffet vedtak om utvisning og vedtaket er endelig eller det er ikke gitt utsatt iverksettelse i forbindelse med klage, jf. § 90. *Det er et vilkår at utlendingen er utvist på grunn av ilagt straff og at det ut fra utlendingens personlige forhold er fare for at utlendingen vil begå nye straffbare handlinger,*
- e) utlendingen ikke gjør det som er nødvendig for å oppfylle plikten til å skaffe seg gyldig reisedokument, og formålet er å fremstille utlendingen for det aktuelle lands utenriksstasjon for å få utstedt reisedokument. *Pågripelse og internering etter første punktum kan også skje under behandlingen av en sak,*
- f) utlendingen er i transitt i norsk lufthavn, med sikte på utsendelse,
- g) utlendingens søknad om beskyttelse mest sannsynlig vil bli nektet realitetsbehandlet i medhold av § 32 første ledd bokstav a eller d eller femte ledd. Dette gjelder ikke hvis utlendingen er mindreårig eller har mindreårige barn som også har søkt beskyttelse, eller
- h) utlendingens søknad om beskyttelse antas å være åpenbart grunnløs og skal behandles i løpet av 48 timer. Dette gjelder ikke hvis utlendingen er mindreårig eller har mindreårige barn som også har søkt beskyttelse.

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

Pågrepelse og internering etter første ledd bokstav a kan bare besluttes når det treffes tiltak med sikte på å avklare identitet. Pågrepelse og internering etter første ledd bokstav b, c og d, kan bare besluttes når det treffes tiltak med sikte på utsendelse.

§ 106 a skal lyde:

§ 106 a *Pågrepelse og fremstilling*

Pågrepelse besluttes av politimesteren eller den politimesteren gir fullmakt. Når det er fare ved opphold, kan en polititjenestemann foreta pågrepelse. Beslutning om pågrepelse skal være skriftlig og inneholde betegnelse av den pågrepne og en kort beskrivelse av grunnen til pågrepelsen. Er det fare ved opphold, kan beslutningen gis muntlig, men skal da snarest mulig nedtegnes.

Når noen er pågrepet uten beslutning av politimesteren eller den politimesteren gir fullmakt, skal spørsmålet om å opprettholde pågrepelsen snarest mulig forelegges for politimesteren eller den politimesteren gir fullmakt. Ved opprettholdelse skal det utferdiges en skriftlig beslutning.

Pågrepelse foretas så skånsomt som forholdene tillater. Ting som den pågrepne kan bruke til vold eller til å unnvike, skal tas fra den pågrepne. I dette øyemed kan utlendingens person undersøkes.

Den som blir pågrepet, skal gis opplysning om grunnen til pågrepelsen på et språk utlendingen forstår. Foreligger det skriftlig beslutning om pågrepelse, skal utlendingen gis avskrift av beslutningen dersom vedkommende ber om det.

Den pågrepne skal snarest mulig gis adgang til å forklare seg for politiet. Straffeprosessloven § 230 femte og sjette ledd gjelder tilsvarende. Forklaringsrett gjelder likevel ikke når

- a) en utlending som er utvist og ikke er gitt utreisefrist i medhold av § 90 sjette ledd, pågripes ved løslatelse fra soning av dom,
- b) pågrepelse skjer på grunn av fare for unndragelse og utlendingen allerede har oversittet en fastsatt utreisefrist, eller
- c) pågrepelse skjer etter at utlendingen har forklart seg overfor politiet i en alminnelig utlendingskontroll, jf. § 21.

Når pågrepelse er foretatt, skal politiet sørge for underretning til den pågrepnes husstand eller annen person vedkommende utpeker. Underretning kan imidlertid unnlates dersom den pågrepne ikke ønsker slik underretning, de nevnte personene befinner seg i utlandet, eller særlige grunner tilsier det. Når underretning unnlates mot utlendingens vilje, og ikke skyldes at de aktu-

elle personene befinner seg i utlandet, skal spørsmålet forelegges for retten første gang utlendingen fremstilles.

Vil politiet beholde den pågrepne, må vedkommende snarest mulig og senest den tredje dagen etter pågrepelsen fremstilles for tingretten på det sted der fremstilling mest hensiktsmessig kan skje, med begjæring om internering. Dersom utlendingen først var pågrepet etter straffeprosessloven, skal også denne tiden medregnes, med mindre grunnlaget for pågrepelse etter utlendingsloven først oppsto i ettertid som følge av ilagt straff. Domstolloven § 149 første ledd gjelder ikke ved beregning av fremstillingsfristen. Er fremstilling for retten ikke skjedd innen den andre dagen etter pågrepelsen, skal grunnen til det opplyses i rettsboken.

Ny § 106 b skal lyde:

§ 106 b *Internering*

Den tingrett som den pågrepne fremstilles for, avgjør ved kjennelse om utlendingen skal interneres. Politiet har plikt til å delta i rettsmøtet. Avgjørelsen treffes så vidt mulig innen rettsmøtets slutning. Straffeprosessloven § 184 a gjelder tilsvarende. Kjennelsen skal angi lovhjemmelen og gjøre rede for grunnen til interneringen. Det skal også gå frem av kjennelsen at internering ikke er et uforholdsmessig inngrep.

Beslutter retten internering av den fremstilte, fastsetter den samtidig en bestemt tidsfrist for interneringen. Fristen skal være så kort som mulig og må ikke overstige fire uker. Den kan forlenges ved kjennelse med inntil fire uker av gangen. Dersom særlige omstendigheter tilsier at fornyet prøving etter fire uker vil være uten betydning, kan retten sette en lengre frist ved internering etter § 106 første ledd bokstav a.

Samlet interneringstid kan ikke overstige 12 uker, med mindre det foreligger særlige grunner. Internering for å forberede eller gjennomføre en utsendelse kan bare overstige 12 uker dersom utlendingen ikke samarbeider om gjennomføring av utsendelsen eller det er forsinkelser med å fremskaffe nødvendige dokumenter fra et annet lands myndigheter. Internering kan ikke overstige 18 måneder med mindre utlendingen er utvist som følge av ilagt straff eller særreaksjon. Pågrepelse og internering etter § 106 første ledd bokstav g kan ikke overstige 7 dager. Pågrepelse og internering etter § 106 første ledd bokstav h kan ikke overstige 72 timer.

Når en utlending er internert etter § 106 første ledd bokstav b annet punktum, gjelder særskilte frister for gjennomføring av Dublin-prosedyrer, jf. Dublin III-forordningen artikkel 28 nr. 3, jf. § 32 fjerde ledd.

Ved begjæring om forlenget internering gjelder straffeprosessloven § 185 tredje til femte ledd tilsvarende for politiets og rettens behandling av saken.

Interneringskjennelse eller løslatelse kan til enhver tid omgjøres. Løslatelse skal skje så snart retten eller po-

litiet finner at interneringsgrunnen er falt bort, eller når fristen for internering er utløpt.

Ny § 106 c skal lyde:

§ 106 c *Særlige regler om pågripelse og internering av mindreårige*

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.

Hensynet til barnets beste skal alltid vurderes som et grunnleggende hensyn i saker om pågripelse og internering, herunder ved vurderingen av om det i stedet kan iverksettes alternative tiltak, jf. § 105. I avgjørelser som omfatter barn, er barnet part, og det skal fremgå av en kjennelse om internering hvordan hensynet til barnets beste og muligheten for alternative tiltak er vurdert.

Vil politiet beholde en pågrepet mindreårig utlending, må fremstilling skje snarest mulig og senest dagen etter pågripelsen. Ender fristen på en helgedag eller dag som etter lovgivningen er likestilt med helgedag, forlenges fristen med én dag.

Politiet skal varsle barneverntjenesten om pågripelse av barn så snart som mulig etter at det blir sannsynlig at politiet vil begjære internering. Varsel skal uansett gis så snart som mulig dersom andre særlige grunner tilsier det. Barneverntjenesten skal så vidt mulig avgi en skriftlig uttalelse i saken, med mindre retten eller barneverntjenesten finner det åpenbart unødvendig. Barneverntjenesten skal delta i møte om internering dersom retten eller barneverntjenesten finner deltagelse nødvendig. Reglene i straffeprosessloven § 118 gjelder tilsvarende.

Barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter skal informeres og gis anledning til å bli hørt før retten treffer sin beslutning om internering. Barnet kan høres

personlig eller gjennom foreldre, representant eller andre som kan uttale seg på vegne av barnet. På hvilken måte barnet skal høres, må vurderes av retten ut fra forholdene i den enkelte sak. Barnets syn skal tillegges vekt i samsvar med barnets alder og modenhet.

En mindreårig utlending kan interneres for inntil 3 døgn (72 timer) av gangen. Samlet interneringstid kan til sammen ikke ha lenger varighet enn 6 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 6 døgn etter første kjennelse 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 6 døgn, skal ytterligere internering bare kunne besluttes inntil 1 uke av gangen.

Nåværende § 106 a blir ny § 106 d.

§ 107 første ledd skal lyde:

En utlending som pågripes og *interneres* i medhold av § 106 første ledd, skal som hovedregel anbringes i utlendingsinternat eller på annet særskilt tilrettelagt innkvarteringssted. På særskilt tilrettelagt innkvarteringssted som nevnt i første punktum gjelder reglene i tredje til åttende ledd så langt de passer.

§ 130 annet ledd skal lyde:

En utlending kan pågripes og *interneres* etter §§ 106 til 106 c dersom utlendingen utgjør en trussel mot grunnleggende nasjonale interesser, og dette er fastslått i et vedtak i utlendingssaken, og det treffes tiltak mot utlendingen med sikte på utsendelse. Bestemmelsene om lengste samlede *tid for internering i § 106 b tredje ledd* gjelder ikke.

II

1. Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelsene til forskjellig tid.
2. Kongen kan fastsette overgangsregler.

B.

Stortinget ber regjeringen sikre at barnefamilier kun skal interneres i egne barne- og familieinternat som er spesielt tilrettelagt for mindreårige, hvor de har tilgang til blant annet aktivitetstilbud, helsehjelp og retts-

hjelsptiltak. Det skal stilles klare krav til barne- og familieinternatets fysiske fasiliteter og innholdsmessige tilbud til mindreårige og familier som oppholder seg der. Barne- og familieinternatet skal ha barnefaglig kompetanse.

Oslo, i kommunal- og forvaltningskomiteen, den 8. mars 2018

Karin Andersen

leder

Masud Gharakhani

ordfører

Vedlegg 1**Brev fra Justis- og beredskapsdepartementet v/statsråd Sylvi Listhaug
til kommunal- og forvaltningskomiteen, datert 15. januar 2018****Vedrørende behandling av Prop. 126 L (2016–2017) –
dom av Borgarting lagmannsrett 31. mai 2017 om fri-
hetsberøvelse av barnefamilie****1. Innledning**

Jeg viser til Prop. 126 L (2016-2017) Endringer i utlendingsloven (tvangsmidler mv.) som nå er til behandling i komiteen. Proposisjonen ble lagt frem av Justis- og beredskapsdepartementet og godkjent av Kongen i statsråd 28. april 2017.

Etter at proposisjonen ble fremlagt, avsa Borgarting lagmannsrett en avgjørelse 31. mai 2017 (16-008370ASD-BORG/03), som senere har blitt rettskraftig og som har fått oppmerksomhet i debatten om frihetsberøvelse av barnefamilier. På denne bakgrunn finner jeg grunn til noen oppklarende kommentarer om forholdet mellom den aktuelle lagmannsrettsavgjørelsen og lovforslaget som nå ligger til behandling. Som det vil fremgå, er de problemstillingene lagmannsretten påpeker utkvittert i lovforslaget.

2. Bakgrunn

Hovedspørsmålet i den aktuelle saken for lagmannsretten gjaldt lovligheten av å internere en utenlandsk familie med barn under 15 år etter at familien hadde unnlatt å etterkomme pålegg om å forlate riket og var blitt pågrepet for uttransportering.

Familien består av far, mor og fem barn, alle afghanske borgere. Familien kom til Norge i perioden 2011–2012 og søkte om beskyttelse. I april 2013 ga UNE endelig avslag på familiens søknader, og familien fikk en utreisefrist som de ikke overholdt.

Det ble truffet vedtak om utvisning av foreldrene 30. juli 2014, og dagen etter traff Politiets utlendingsenhet (PU) beslutning om å pågripe familien. Det fremgikk av beslutningen at det var planlagt å gjennomføre pågripelsen søndag 10. august 2014 for uttransport til Kabul dagen etter, mandag 11. august.

Foreldrene og fire av barna i alderen 7 til 14 år ble pågrepet 10. august 2014 i Lillesand. Det eldste barnet i familien (gutt, 15 år) var ikke til stede, og familien ble gitt mulighet til å kontakte ham. Politiet fant senere Facebook-meldinger fra familien til sønnen, hvor familien opplyste at de var pågrepet og at han ikke skulle kontakte dem. Planlagt retur dagen etter pågripelsen lot seg ikke gjennomføre, fordi foreldrene ikke ville medvirke til en uledsaget retur uten det eldste barnet, og flyselskapet nektet å medvirke til at familien ble uttransportert med åtte ledsagere den dagen. Den 12. august 2014 avgjorde tingretten etter begjæring fra politiet at familien

skulle interneres i tre uker. Familien ble uttransportert til Kabul 30. august 2014, etter å ha sittet på Trandum i 21 dager.

Familien anla senere sak mot staten med krav om erstatning for ulovlig frihetsberøvelse. Staten ble frikjent i tingretten, og familien anket til lagmannsretten. Familien anførte blant annet at

- norsk lov ikke gir hjemmel for frihetsberøvelse av barn under 15 år. Herunder ble det anført at hjemmelen ikke oppfyller kravet til klarhet,
- frihetsberøvelse i det aktuelle tilfellet kom i strid med både menneskerettighetene og Grunnloven fordi det ikke var nødvendig eller forholdsmessig, og
- frihetsberøvelsen var i strid med forbudet mot umenneskelig og nedverdiggende behandling.

I tidsrommet mellom avgjørelsen i tingretten og lagmannsretten, hadde Den europeiske menneskerettstidstol (EMD) avsagt fem dommer mot Frankrike i saker om frihetsberøvelse av barnefamilier.

FNs spesialrapportør mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff, FNs rapportør mot vilkårlig fengsling, Selvhjelp for innvandrere og flyktninger (SEIF), og Den Norske Advokatforening var partshjelpere til fordel for familien. Ankeforhandling ble holdt 8., 9. og 10. mars, og dom ble avsagt 31. mai 2017.

For nærmere detaljer om historikken og søksmålet, vises det til lagmannsrettens redegjørelse på s. 2 til 9 i dommen.

3. Forholdet mellom lagmannsrettens vurderinger og den fremlagte lovproposisjonen**3.1 Spørsmålet om hvorvidt det er tilstrekkelig hjemmel til å frihetsberøve utenlandske barn under 15 år sammen med foreldrene**

Lagmannsretten drøftet det forhold at kriminell lovvalder etter straffeloven er 15 år og at det derfor ikke er aktuelt med fengsling av barn under 15 år i straffesaker. Sett hen til at utlendingsloven i stor grad viser til straffeprosessloven, var ett av de sentrale spørsmålene i saken om det overhodet er adgang til frihetsberøvelse av barn under 15 år på utlendingsrettslig grunnlag.

Lagmannsretten foretok en gjennomgang av lovens ordlyd, utlendingslovens forarbeider, rettspraksis og de krav som menneskerettighetene og Grunnloven stiller til kvaliteten på lovgrunnlaget. Etter en samlet vurdering kom lagmannsretten til at det foreligger tilstrekke-

lig klar hjemmel i dagens utlendingslov for pågrepelse og fengsling av utenlandske barn under 15 år (avsnitt 5.2 i dommen).

I den fremlagte lovproposisjonen er spørsmålet om frihetsberøvelse av mindreårige behandlet særskilt i kapittel 7. Det er her redegjort grundig for behovet for å kunne videreføre en praksis med frihetsberøvelse (se særlig avsnitt 7.7.1 til 7.7.3) og det har nettopp vært ett av hovedmålene med lovforslaget å etablere tydeligere regler om dette i utlendingsloven, jf. forslaget til ny § 106 c *Særlige regler om pågrepelse og internering av mindreårige*.

3.2 Spørsmålet om hvorvidt det kan være diskriminerende å frihetsberøve utenlandske barn i utlendingsaker

Lagmannsretten drøfter om frihetsberøvelse etter utlendingslovens regler av utenlandske barn kommer i konflikt med diskrimineringsforbudet i EMK artikkel 14, jf. Grunnloven § 98, men avviser dette. Følgende siteres fra lagmannsrettens avgjørelse, avsnitt 5.4:

«Lagmannsretten tilføyer at fengslinger etter utlendingsloven § 106 ikke vil kunne skje overfor norske barn, og at slik fengsling av norske familier i dag framstår som uaktuelt når det ses bort fra innsatte som føder mens de er i varetekt eller under soning. Det ses ikke grunn til å legge vekt på denne forskjellen mellom norske barn og andre barn, idet de faktiske forhold som er påberopt til støtte for fengsling, bare vil kunne være aktuelt å påberope overfor utlendinger. Det var her tale om fengsling for å gjennomføre en utsending. Det er en situasjon som ikke vil kunne oppstå for norske borgere.»

Det lagmannsretten her skriver samsvarer godt med det som er lagt til grunn i den fremlagte lovproposisjonen, avsnitt 7.3.1, s. 49–50.

3.3 Betydningen av hensynet til barnets beste i foreldrenes sak

Det følger av barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 1 og Grunnloven § 104 annet ledd at «barnets beste» skal tillegges vekt som et grunnleggende hensyn i saker som gjelder barn.

I den konkrete saken fant lagmannsretten at det ikke var foretatt en tilstrekkelig vurdering av hensynet til barnets beste fordi fengslingen av foreldrene var lagt til grunn som en gitt forutsetning ved vurderingen. Lagmannsretten viste til at hensynet til barnets beste må vurderes allerede når det vurderes internering av foreldrene (avsnitt 5.2.5, s. 33–34):

«Lagmannsretten tar ikke stilling til om det er grunnlag for å gå så langt at særvilkårene for barn må være oppfylt også for foreldrene. Uansett kan det ikke være riktig å anvende loven slik som lagmannsretten oppfatter at staten anfører, nemlig at det for foreldrene er tilstrekkelig å vurdere de vilkår for fengsling som gjelder for voksne, hvorefter en så må spørre seg om det er

til beste for barna om også de blir fengslet sammen med foreldrene. Ved en slik tolking vil de særlige vilkår for barn ofte miste sin realitet. Det vises her til det som er påpekt foran. Dersom fengslingen av foreldrene bare blir vurdert etter reglene som gjelder for voksne, og fengslingen av dem tas som en gitt forutsetning når det skal avgjøres om barna skal fengsles, vil en svært ofte måtte trekke den konklusjon at barna må anses å være bedre tjent med, eller rettere mindre dårlig tjent, med å bli fengslet sammen med foreldrene enn å bli plassert hos andre. I så fall vil en slik sammenligning gjennomgående eller svært ofte måtte betraktes som et moment i favør av fengsling av barna, og det vil i så fall være nærliggende å anta at det blir truffet avgjørelser om fengsling av barna uten at vilkåret om tvingende nødvendig blir gitt noen selvstendig betydning for utfallet av avgjørelsen.

Lagmannsretten legger etter dette til grunn at både virkningen for barna og reglene som sikrer hensynet til barnets beste, skal trekkes inn i den forholdsmessighetsvurdering som skal foretas ved avgjørelsen av om foreldrene skal pågripes og fengsles. Det er da forutsatt at det ikke før eller samtidig med pågripelsen, fengslingen eller fortsatt fengsling blir overlatt til andre enn foreldrene å ha omsorgen for barna under 15 år, og at slik avgjørelse ikke er en konsekvens av at foreldrene fengsles.»

Jeg viser til at dette er godt i samsvar med det departementet har lagt opp til i lovproposisjonen avsnitt 7.7.2, s. 84:

«Departementet er enig i at hensynet til barnets beste må inngå allerede ved spørsmålet om foreldrene skal pågripes og interneres. Hensynet til barnets beste blir dermed et grunnleggende hensyn i to omganger; først når det vurderes om foreldrene skal pågripes og interneres, og deretter når det vurderes om barna skal pågripes og interneres sammen med dem.

[...]

Dersom det først er grunnlag for pågrepelse og internering av foreldrene etter en avveining mot hensynet til barnets beste, vil det normalt være til barnets beste å være sammen med foreldrene.»

Det vises for øvrig til følgende som er foreslått lovfestet i ny § 106 c annet ledd annet punktum:

«I avgjørelser som omfatter barn, er barnet part, og det skal fremgå av en kjennelse om internering hvordan hensynet til barnets beste og muligheten for alternative tiltak er vurdert.»

Når det gjelder vurderingen av unndragelsesfare i saker hvor mindreårige er part, vises det til avsnitt 3.4 nedenfor.

3.4 Generelt om vurdering av unndragelsesfare, nødvendighet og forholdsmessighet mv. i saker som gjelder barn

Lagmannsretten påpeker at det blant annet er uklart hvordan vilkåret om unndragelsesfare skal vurderes i saker som gjelder små barn som følger med foreldrene, og som ikke selv har vilje eller evne til å dra an-

dre steder enn der foreldrene er (avsnitt 5.2.5 i dommen). Retten viser også til at problemstillingen blir særlig aktuell når det i saker med barn gjelder et skjerpet vilkår om at fengsling må være «tvingende nødvendig». I forlengelsen av dette påpeker lagmannsretten at det ikke er tydelig hvordan det skal foretas en forholdsmessighetsvurdering (som loven krever) når barna ikke har egen vilje eller evne til å unndra seg.

De utfordringene ved dagens lovverk som lagmannsretten her peker på, er tatt opp i den fremlagte lovproposisjonen. Departementet har tydeliggjort at foreldrenes handlinger kan ha betydning for vurderingen av barnas sak. Det vises til proposisjonen kapittel 7.7.2, hvor følgende er uttalt (s. 83-84):

«I denne sammenheng spiller de særskilte omstendigheter ved saker som gjelder barnefamilier inn: Det er normalt ikke forhold som barna selv har kontroll over som er avgjørende for om det foreligger særskilt unndragelsesfare. Det er foreldrenes (forventede) adferd som er sentral.

Departementet understreker i denne sammenheng at barns rett til å bli behandlet som egne rettssubjekter ikke er til hinder for at foreldrenes handlinger kan få konsekvenser for dem. Det vises i denne sammenheng blant annet til EMDs uttalelser i saken Butt mot Norge (avsnitt 79):

'In this regard the Court has noted the general approach of the Borgarting High Court that strong immigration policy considerations would in principle militate in favour of identifying children with the conduct of their parents, failing which there would be a great risk that parents exploited the situation of their children in order to secure a residence permit for themselves and for the children (see paragraph 34 above). The Court, seeing no reason for disagreeing with this general approach [...].»

Det vises også til det som tidligere er referert fra den svenske lovproposisjonen, Prop. 2011/12:60:

«Beträffande risken att ett barn håller sig undan framgår av förarbeterna till utlänningslagen att det måste anses att barnet håller sig undan även om det är fråga om ett litet barn som helt utan eget agerande göms undan av sina föräldrar.»

Selv om det ikke er uttrykkelig uttalt i lovproposisjonen, innebærer det som her er uttalt at de skjerpede vilkår for pågrep og internering av barn, må prøves allerede i forbindelse med at det vurderes pågrep og internering av foreldrene, i saker hvor det er tale om internering av en hel familie.

3.5 Vurderingen av unndragelsesfare og av nødvendigheten og forholdsmessigheten av frihetsberøvelse i den konkrete saken

Lagmannsretten kom til at pågrep og helt kortvarig frihetsberøvelse på Trandum kunne forsvares i den aktuelle saken, men at det ikke hadde vært dekning for fengsling i ytterligere 18 dager etter det mislykkede ut-

transporteringsforsøket 11. august 2014. Som beskrevet ovenfor, var det i den konkrete saken planlagt utsendelse dagen etter pågrep. Dette lot seg ikke gjennomføre fordi det eldste barnet ikke var til stede ved pågrepsen. Familien nektet å reise fra Norge uten sønnen. Politiet fant dermed behov for å stille med 8 ledsagere, noe flyselskapet ikke ville medvirke til den aktuelle dagen.

Lagmannsretten fant i denne sammenheng at det både forelå brudd på utlendingsloven og på Grunnloven § 94 (frihetsberøvelse som utgjør et uforholdsmessig inngrep) barnekonvensjonen artikkel 3 («barnets beste»), barnekonvensjonen artikkel 37 bokstav b (frihetsberøvelse bare som en siste utvei for kortest mulig tidsrom), EMK artikkel 5 nr. 1 (retten til frihet og sikkerhet), EMK artikkel 8 (uforholdsmessig inngrep i privatlivet og familielivet). Følgende siteres fra s. 39-40 i lagmannsrettens avgjørelse:

«Med bakgrunn i det som er framkommet [...] har ikke lagmannsretten funnet det tvilsomt at det var tvingende nødvendig å pågripe dem for å få gjennomført vedtaket om at familien skulle forlate riket. Lagmannsretten ser heller ikke bort fra at det må anses som tvingende nødvendig at de ble pågrepet så lenge før planlagt flyavgang fra Gardermoen at de måtte oppholde seg en kortere stund på Trandum. Avhengig av tidspunktene for flyavganger er det også tenkelig at det var tvingende nødvendig å la et slikt kort opphold på Trandum omfatte en overnatting, slik det ble lagt opp til. Lagmannsretten har etter dette ikke funnet grunnlag for å fastslå at fengslingen var rettsstridig fram til det var klart at den planlagte uttransporten 11. august 2014 ikke kunne gjennomføres.

Da det fra 11. august 2014 viste seg nødvendig med en ledsaget transport, ble det samme dag eller dagen etterpå ikke lenger lagt opp til en kortvarig fengsling. Ved sin fengslingsbegjæring 12. august 2014 la politiet i stedet opp til videre fengsling i 18 dager, slik at samlet fengslingsperiode fra ankomst Trandum ville utgjøre til sammen 20 dager.

Ved vurderingen av hva som var nødvendig for å få gjennomført en tvungen ledsaget uttransport, ville det ha vært naturlig å bringe inn som et sentralt moment at familien syntes å ha fått en slik sterk tilknytning til Lillestrand som framkommer av den foran siterte forklaringen som mor gav for tingretten.[...].»

Verken politiet eller domstolene hadde etter lagmannsrettens forståelse (staten hadde et annet syn) vurdert risikoen for at familien ville søke tilhold på hjemmelig sted eller dra utenlands, men hadde nøyd seg med vurdere unndragelsesfare i form av risiko for at familien ikke ville reise frivillig. Dette var etter lagmannsrettens syn en mangel ved vurderingene. Lagmannsretten la til grunn at det ikke var framkommet noe som tilsa at gutten hadde dratt fra familien for å gjøre en pågrep vanskeligere, selv om retten også konstaterte at det ble sendt en rekke mobilmeldinger fra familien om at de var pågrepet og at han måtte holde seg unna. Lagmannsretten viser til at det verken i politiets påtegninger eller i fengslingskjennelsene fremkom noe som etter

lagmannsrettens vurdering tilsa at det ble vurdert hvordan familien ville ha forholdt seg om den hadde fått dra tilbake til Lillesand da det viste seg at det ikke lenger var aktuelt å sende dem med fly til Kabul dagen etter pågripelsen.

Lagmannsretten viste videre til at lovligheten av fengsling ikke bare kan avgjøres ut fra en vanlig språklig forståelse av «tvingende nødvendig», men at lovligheten blant annet også er avhengig av at det ikke er grunnlag for mindre inngripende tiltak enn fengsling.

Et poeng for lagmannsretten var at årsaken til at familien ble besluttet fengslet i tre uker etter det mislykkede uttransporteringsforsøket, var at politiet skulle ha tid til å finne det eldste barnet. Når uttransportering likevel ble gjennomført 18 dager senere uten at det eldste barnet var gjenforent med familien, mente lagmannsretten at fengslingen heller ikke hadde vært tvingende nødvendig.

Når det gjelder spørsmålet om å holde på en barnefamilie ut over rammen for en pågrepelse, er departementet enig med lagmannsretten i at det er vesentlig om det forventes at familien aktivt vil motarbeide utsendelse. Det vises til proposisjonen avsnitt 7.7.2 (s. 85), hvor det er forutsatt en praksis der det i utgangspunktet bare begjæres internering av barnefamilier i saker hvor:

- det foreligger betydelig unndragelsesfare
- foreldrene aktivt har motarbeidet utsendelse, og hvor
- det er utsikter til nært forestående utsendelse.

Det vises for øvrig til proposisjonen avsnitt 7.7.1 (s. 82), hvor det er eksemplifisert hvordan det kan foregå i praksis at barnefamilier aktivt motarbeider utsendelse:

«Politiet må [...] forholde seg til enkeltpersoner og 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 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.»

Jeg vil videre understreke at departementet – helt i tråd med lagmannsrettens vurderinger – har tydeliggjort at det skal fremgå hvordan muligheten for alternativer til internering er vurdert, jf. lovforslaget § 106 c annet ledd annet punktum:

«I avgjørelser som omfatter barn, er barnet part, og det skal fremgå av en kjennelse om internering hvordan hensynet til barnets beste og muligheten for alternative tiltak er vurdert.»

Selv om staten anførte et annet syn enn det som ble lagmannsrettens konklusjon i den konkrete saken når det gjaldt unndragelsesrisiko, nødvendighet og forholdsmessighet, fant ikke politiet eller departementet

grunn til å bringe denne konkrete vurderingen inn for Høyesterett.

Departementet peker for øvrig på at det i avsnitt 7.7.8 i proposisjonen (s. 91) er beskrevet både konkrete eksempler og generelle momenter som illustrerer hvordan den enkelte sakens karakter kan være helt avgjørende for om frihetsberøvelse er forholdsmessig eller ikke. Det vises også til at det nå er etablert en egen (midlertidig) familieenhet i Hurdal, jf. avsnitt 3.6 nedenfor, noe som kan være viktig både ved forholdsmessighetsvurderingen og ved vurderingen av hvor belastende frihetsberøvelsen virker (jf. avsnitt 3.6 nedenfor).

3.6 Forholdene på utlendingsinternatet og interneringsperiodens lengde

Et sentralt spørsmål for lagmannsretten var om forholdene på utlendingsinternatet og den lange interneringsperioden i den konkrete saken kom i strid med det absolutte forbudet mot umenneskelig og nedverdiggende behandling i Grunnloven § 93 (umenneskelig og nedverdiggende behandling), jf. EMK artikkel 3 (umenneskelig og nedverdiggende behandling) og barnekonvensjonen artikkel 37 bokstav a (umenneskelig og nedverdiggende behandling).

Lagmannsretten gjennomgikk her blant annet fem dommer fra EMD mot Frankrike fra 2016, hvor barnefamilier hadde vært internert i tilrettelagte familieenheter i perioder fra 7 til 18 dager, og hvor EMD konstaterte krenkelse av EMK artikkel 3. Lagmannsretten bemerket deretter blant annet følgende:

«Når disse dommene leses i sammenheng, framstår setningen i midten av avsnitt 113 i dommen A.B. og andre som den helt sentrale. Det vises til der at tvangsfaktorene som er iboende for et sted for frihetsberøvelse, er spesielt tyngende for et barn, og at senterets organisatoriske forhold nødvendigvis har hatt en angstskapende effekt.»

Lagmannsretten foretok deretter en drøftelse av likheter og forskjeller ved forholdene på Trandum og ved familieenhetene i Frankrike. Retten konkluderte med at forskjellene ikke var tilstrekkelig vesentlige til en annen vurdering enn i EMDs avgjørelser, og at frihetsberøvelse i 21 dager var i strid med de aktuelle bestemmelsene i EMK, Grunnloven og barnekonvensjonen. Lagmannsretten (avsnitt 5.4.2, s. 46) bemerket blant annet at

«de ankende parters opphold på Trandum i de viktigste hovedtrekk var tilsvarende de beskrevne forhold ved sentrene i Frankrike. Det sentrale fremstår å være at forholdene på Trandum på samme måte som forholdene i Frankrike var egnet til å underbygge angstskapende effekt på barn.»

Ett av de momenter som ble særskilt fremhevet var innelukningsaspektet. Det vises til dommen, avsnitt 5.4.3 (s. 49):

«For det første var innelukningsaspektet i stor grad framtreddende. På nattetid gjennom ca. elleve timer var de henvist til soverommet med tilhørende nevnte våtrom, og døra inn dit ble låst. Gjennom døra fra oppholdsrommet var det innsyn til soverommet gjennom ei luke som var høyt plassert. Den var utformet slik som de fleste vil ha forestillinger om at dører inn til fengselsceller er, herunder at den bare kunne lukkes og åpnes fra utsiden. Det var ikke nødvendigvis noen sammenhengende innesperring gjennom hele natta det var tale om. Dersom familien mente det var behov for en eller annen bistand fra ansatte på senteret, kunne familien påkalle disse, og de kom da stort sett etter nokså kort tid.

Den eldste datteren Zahra har beskrevet denne innelåsningen som det verste ved oppholdet. Da tenkte hun at hun kanskje hadde gjort noe kriminelt. I sin forklaring framhevet hun også at de var omgitt av politifolk hele tiden. Forklaringen som ble gitt av hennes far og av tidligere leder, vitnet Lindseth, gir støtte til forklaringen om at innelåsningen ble opplevd svært negativt.»

Lagmannsretten oppsummerer slik i sine avsluttede bemerkninger om forholdet til Grunnloven og EMK (avsnitt 5.9, s 70):

«Lagmannsretten har foran lagt til grunn at en kortvarig fengsling av de ankende parter ikke ville ha vært i strid med Grunnlov og EMK. Det vises til merknadene foran i punkt 5.3.1 om [at] fengslingen var tvingende nødvendig og til sitater foran fra EMDs avgjørelser. Lagmannsretten har ikke funnet det nødvendig å angi fra hvilket tidspunkt det skjedde en krenkelse. Det er tilstrekkelig at det gjennom slutningen framkommer at den samlede fengslingen utgjorde krenkelser. Det blir derfor heller ikke utformet noen frifinnelse av staten for deler av fengslingsperioden.»

Jeg understreker at det fra nyttår er åpnet en midlertidig familieenhet på Haraldvangen i Hurdal med kapasitet til to barnefamilier med totalt inntil 10 personer, og at denne enheten har et mer sivilt preg enn Trandum. Dette sikrer at familier med barn er helt adskilt fra andre utlendinger som er pågrepet og som fortsatt vil være plassert på Trandum. Hver familie disponerer to egne rom og et eget bad i tillegg til at de har tilgang til fellesarealer. Samtidig arbeider POD med sikte på å etablere en permanent familieenhet på Dal i Eidsvoll kommune.

En ren sammenligning med forholdene i de franske internatavdelingene vil nå måtte bygge på helt endrede premisser. For øvrig er det departementets syn at det uansett ikke er tilstrekkelig å foreta en ren sammenligning av forholdene, men at det må foretas en konkret vurdering i den enkelte sak opp mot kriteriet «umenneskelig eller nedverdiggende behandling».

Med bakgrunn i at lagmannsretten blant annet fremhevet at den familien som satt på Trandum i 2014, opplevde innlåsing på soverommet som vanskelig, vil jeg for ordens skyld påpeke at gjeldende retningslinjer fastsetter at barnefamilier ikke skal låses inne på soverommene om natten med mindre de selv ønsker det. Ordinær praksis på Trandum har vært at dørene inn til

soverommene har stått åpne og at innsatte familier har hatt tilgang til kjøkken og fellesskapsrom hele døgnet. Samme praksis vil bli videreført på Haraldvangen.

Jeg vil også understreke at det i lovforslaget er lagt stor vekt på å unngå slike langvarige perioder med internering som i den konkrete saken. Det vises til lovforslaget § 106 c sjette ledd, som lyder:

«En mindreårig utlending kan interneres for inntil 3 døgn (72 timer) av gangen. Samlet interneringstid kan til sammen ikke ha lenger varighet enn 6 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 6 døgn etter pågrepelse, eller at det er klarlagt et tidspunkt for uttransportering som ligger nær i tid. I de tilfeller hvor det unntaksvis er grunnlag for internering ut over 6 døgn, skal internering bare kunne besluttes for inntil 1 uke av gangen.»

Det vises for øvrig til lovproposisjonen avsnitt 7.7.8, s. 91, hvor det er gitt konkrete eksempler på situasjoner hvor det kan tenkes behov for internering av noe lengre varighet. Samme sted er det gitt konkrete eksempler på momenter som kan være av betydning for hvordan barnet vil oppleve frihetsberøvelse. Disse siteres også inn her:

- Er familien alene på familieenheten?
- Hvor lenge har barna vært i Norge? Det kan være svært viktig om det er tale om barn som har hele sin barndom i Norge, eller om det er barn som nylig er kommet til Norge.
- Hvilken opplevelse har barna med seg av forholdene i hjemlandet?
- Er det klarlagt når uttransportering skal skje, slik at familien har noe konkret å forholde seg til?
- Hvor gamle er barna?
- Hvordan takler foreldrene situasjonen?
- Blir barna tatt med på turer utenfor internatområdet?

3.7 Barneverntjenestens rolle

Straffeprosessloven § 183 tredje ledd annet punktum, fastsetter følgende:

«Barneverntjenesten skal møte til hvert fengslingsmøte, med mindre retten finner at deltagelse utover det første fengslingsmøtet er åpenbart unødvendig.»

Det følger av utlendingsloven § 106 tredje ledd at denne bestemmelsen i straffeprosessloven gjelder «så langt de[n] passer» i utlendingssaker. I den aktuelle saken for lagmannsretten hadde staten anført at det ikke gjelder et krav til at barneverntjenesten skal møte i retten under første fengslingsmøte, i utlendingssaker hvor den mindreårige skal innplasseres på Trandum sammen med foreldrene. Lagmannsretten var på dette punkt uenig med staten og viste til at møteplikten i hen-

hold til straffeprosesslovens regler måtte gjelde tilsvarende (avsnitt 5.3.2, s. 41-42).

I den foreliggende lovproposisjonen har departementet i avsnitt 7.7.7 drøftet hva som bør være barneverntjenestens rolle, og har fremmet forslag til nye lovregler i tråd med dette. Forslaget innebærer en ny særskilt bestemmelse i utlendingsloven om at politiet skal varsle barneverntjenesten om sannsynlig internering så snart som mulig. Barneverntjenesten skal avgi en skriftlig uttalelse i saken, med mindre retten eller barnevernet finner det åpenbart unødvendig, og skal delta i møte om internering dersom retten eller barneverntjenesten finner deltakelse nødvendig. Spørsmålet om barneverntjenestens rolle blir dermed tydeliggjort gjennom lovforslaget og tilpasset det som er hensiktsmessig i utlendingssakene. Jeg mener at forslaget gir en god balanse mellom det reelle behovet for barneverntjenestens involvering og hensiktsmessig ressursbruk.

3.8 Varigheten av hver enkelt fengslingsperiode

I den aktuelle saken ble familien internert for tre uker. Lagmannsretten drøftet i denne sammenheng om avgjørelsen var i strid med utlendingslovens henvisning til straffeprosessloven § 185 annet ledd, tatt i betraktning at denne bestemmelsen fastsetter at barn under 18 år ikke kan fengsles for mer enn to uker av gangen (avsnitt 5.3.2, s. 41-42). Lagmannsretten kom til at avgjørelsen om å fengsle hele familien i tre uker, var ulovlig.

I den foreliggende lovproposisjonen er det foreslått nye tidsgrenser for internering av barn. I forslaget til ny § 106 c sjette ledd er det således fastsatt at en mindreårig utlending bare kan interneres for inntil 3 døgn (72 timer) av gangen. Samlet interneringstid kan ikke ha lengre varighet enn 6 døgn, med mindre det foreligger særlige og sterke grunner. I de tilfeller hvor det unntaksvis er grunnlag for internering ut over 6 døgn, skal internering kunne besluttes for inntil 1 uke av gangen.

Vedlegg 2**Brev fra Justis- og beredskapsdepartementet v/statsråd Sylvi Listhaug til kommunal- og forvaltningskomiteen, datert 9. februar 2018****Vedrørende behandling av Prop. 126 L (2016–2017) – lovtekniske presiseringer****1. Innledning**

Jeg viser til Prop. 126 L (2016–2017) Endringer i utlendingsloven (tvangsmidler mv.), som er til behandling i komiteen.

Proposisjonen ble lagt frem av Justis- og beredskapsdepartementet og godkjent av Kongen i statsråd 28. april 2017. Departementet har etter fremleggelsen sett at det bør foretas enkelte lovtekniske presiseringer og rettelser.

2. Ankerrett

Avgjørelser fra retten om bruk av tvangsmidler etter utlendingsloven skjer enten i form av kjennelser eller i form av beslutninger. Eksempelvis avgjøres spørsmålet om en utlending kan holdes internert, i form av en kjennelse, mens spørsmålet om en utlending skal undersøkes treffes ved beslutning.

Departementet har i proposisjonen foreslått en ny paragraf som klargjør dagens praksis om at det ved anke over kjennelser om tvangsmidler etter utlendingsloven er reglene i straffeprosessloven kapittel 26 som kommer til anvendelse (§ 99 a).

Straffeprosessloven kapittel 26 gir imidlertid også regler om anke over beslutninger. Det har fra departementets side ikke vært tilsiktet å unnta anke over beslutninger fra ankereglene i straffeprosessloven. Dermed forslaget til ny § 99 a vedtas slik det er fremsatt i proposisjonen, kan det oppstå usikkerhet med hensyn til hvilke ankeregler som skal anvendes i saker som angår beslutninger om tvangsmidler.

Videre følger det av forslaget til ny § 99 a at reglene i straffeprosessloven kapittel 26 gjelder «tilsvarende». Det er imidlertid klart at ikke alle bestemmelser i straffeprosessloven som det henvises til kan gjelde fullt ut etter sin ordlyd. For eksempel innebærer dette at når bestemmelsene i straffeprosessloven retter seg mot «siktede» eller «forsvarer», må dette i en utlendingssak tolkes som «utlendingen» og «utlendingens prosessfullmektig».

For å unngå tvil om hvorvidt modifikasjoner må innfortolkes, bør det inntas en reservasjon om at bestemmelsene i straffeprosessloven kapittel 26 skal gjelde «tilsvarende så langt de passer».

§ 99 a i lovforslaget bør derfor lyde slik:

§ 99 a *Anke over kjennelser og beslutninger om tvangsmidler*

Ved anke over kjennelse eller beslutning om tvangsmidler etter loven her gjelder bestemmelsene i straffeprosessloven kapittel 26 tilsvarende så langt de passer.

3. Valg av fremstillingssted

Straffeprosessloven § 183 har bl.a. en regel som åpner for at den pågrepne kan fremstilles «for tingretten på det sted der fremstilling mest hensiktsmessig kan skje». Bestemmelsen gjelder også i saker om utlendingsrettslig internering, jf. utlendingsloven § 106 fjerde ledd.

Regelen om politiets valgfrihet med hensyn til fremstillingssted er svært praktisk, ettersom utlendinger som sitter på Politiets utlendingsinternat på Trandum normalt fremstilles for interneringsmøte i Oslo tingrett. Ved en feil ble regelen om valgfrihet ikke inntatt i lovforslaget.

Det bør inntas en presisering i loven om at politiet har valgfrihet med hensyn til valg av fremstillingssted i forbindelse med internering.

§ 106 a sjette ledd første punktum i lovforslaget bør derfor lyde slik:

«Vil politiet beholde den pågrepne, må vedkommende snarest mulig og senest den tredje dagen etter pågripelsen fremstilles for tingretten på det sted der fremstilling mest hensiktsmessig kan skje, med begjæring om internering.»

4. Retting ved henvisningsfeil

Ved en inkurie er det i forslaget til § 103 tredje ledd nytt femte punktum inntatt en henvisning til § 106 tredje ledd annet punktum.

Riktig henvisning skal være «§ 106 a første ledd annet punktum».

Vedlegg 3**Brev fra Justis- og beredskapsdepartementet v/statsråd Sylvi Listhaug
til kommunal- og forvaltningskomiteen, datert 21. februar 2018**

Svar på anmodning om lovteknisk bistand fra komiteleder Karin Andersen og et forslag til endring – Prop. 126 L (2016–2017)

1. INNLEDNING

Jeg viser til henvendelser av 7. og 8. februar 2018 fra leder av Stortingets kommunal- og forvaltningskomité, stortingsrepresentant Karin Andersen.

I henvendelsene bes det om lovteknisk bistand til å utforme endringer i departementets forslag til ny § 106 c i utlendingsloven, som gjelder særlige regler om pågrepelse og internering av mindreårige.

2. INTERNERING VED IDENTITETSTVIL

Spørsmålet fra komiteleder Karin Andersen:

«I forslaget til ny bestemmelse § 106 c fremgår det at i ekstraordinære situasjoner hvor tiltaket er helt nødvendig som en siste utvei for å sikre identitetskontroll, eller i. Ber om bekreftelse på om det er mulig å stryke henvisningen til § 106 a. Dersom ikke, bistand for å utforme bestemmelsen uten mulighet til å internere i 'ekstraordinære situasjoner osv...»

Den aktuelle bestemmelsens ordlyd i Prop. 126 L (2016–2017)

§ 106 c første ledd har følgende ordlyd i departementets forslag:

«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.»

Departementets svar:

Det er ikke presisert helt tydelig hva formålet med komitelederens endringsønske er, men det forutsettes at det er å stenge for internering (men ikke pågrepelse) av mindreårige i ID-tilfellene.

I så fall er det ikke tilstrekkelig å gjøre endringer i første setning i § 106 c første ledd, for denne setningen inneholder bare begrensninger i adgangen til internering.

For å oppnå det forutsatte endringsønsket bør det gjøres mer omfattende endringer i § 106 første ledd. Dette kan mest hensiktsmessig gjøres ved å gi § 106 c første ledd følgende ordlyd:

«En mindreårig utlending kan bare pågripes hvis det er særlig påkrevd, og kan bare interneres 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. En mindreårig utlending kan likevel ikke interneres i medhold av § 106 første ledd bokstav a.»

Det presiseres at dersom det også er meningen å stenge for pågrepelse (og ikke bare internering) av mindreårige i ID-tilfellene, må siste setning i forslaget lyde:

«En mindreårig utlending kan likevel ikke pågripes eller interneres i medhold av § 106 første ledd bokstav a.»

3. BARNEVERNTJENESTENS OPPGAVER

Spørsmålet fra komiteleder Karin Andersen:

«Ber om lovteknisk bistand til å utforme bestemmelsen med følgende tilleggsmomenter og endringer i forslag til ny § 106c fjerde ledd:

- Hovedregelen er at barnevernet skal være til stede ved fengsling, ikke dersom det anses nødvendig.
- At barnevernet skal uttale seg om alternativer
- At barnevernet skal uttale seg om at kun en forelder skal fengsles
- At barnevernet skal uttale seg om forsvarlighet av barnet fengsles sammen med foreldre
- At barnevernet skal uttale seg om behovet for tiltak etter barnevernloven.»

Den aktuelle bestemmelsens ordlyd i Prop. 126 L (2016–2017)

§ 106c fjerde ledd har følgende ordlyd i departementets forslag:

«Politiet skal varsle barneverntjenesten om pågrepelse av barn så snart som mulig etter at det blir sannsynlig at politiet vil begjære internering. Varsel skal uansett gis så snart som mulig dersom andre særlige grunner tilsier det. Barneverntjenesten skal så vidt mulig avgi en skriftlig uttalelse i saken, med mindre retten eller barneverntjenesten finner det åpenbart unødvendig. Barneverntjenesten skal delta i møte om internering dersom retten eller barneverntjenesten finner deltakelse nødvendig. Reglene i straffeprosessloven § 118 gjelder tilsvarende.»

Departementets svar:

Ut fra de ønskede endringene, kan § 106 c fjerde ledd gis følgende ordlyd:

«Politiet skal varsle barneverntjenesten om pågrepelse av barn så snart som mulig etter at det blir sannsynlig at politiet vil begjære internering. Varsel skal uansett gis så snart som mulig dersom andre særlige grunner tilsier det. Barneverntjenesten skal som hovedregel delta i møte om internering. I tilfeller hvor barneverntjenesten ikke deltar, skal de så vidt mulig avgi en skriftlig uttalelse i saken, med mindre retten eller barneverntjenesten finner det åpenbart unødvendig. I forbindelse med deltakelse i møte om internering eller eventuelt skriftlig uttalelse, skal barneverntjenesten uttale seg om behovet for tiltak etter barnevernloven, alternativer til internering, situasjonen dersom kun en av barnets foreldre interneres og forsvarligheten av at barnet interneres sammen med foreldrene. Reglene i straffeprosessloven § 118 gjelder tilsvarende.»

Departementet bemerker at formuleringen «som hovedregel» er uheldig, for den sier ikke noe om når hovedregelen kan eller skal fravikes. Dette bør helst fremgå av lovteksten. Er det for eksempel hvis retten finner barneverntjenestens deltakelse unødvendig? I så fall kan § 106 c fjerde ledd tredje punktum heller lyde: «Barneverntjenesten skal delta i møte om internering hvis ikke retten finner det unødvendig.» Det kan eventuelt oppstilles et annet vilkår enn «unødvendig», hvis komiteen ønsker det.

Dersom uttrykket «hovedregel» beholdes, bør det fremgå av innstillingen hva som skal til for å gjøre unntak fra hovedregelen om at barneverntjenesten skal delta i møte om internering.

Departementet gjør oppmerksom på at formuleringen i forslaget om at barneverntjenesten som hovedregel skal «delta» i møte om internering, ikke vil være til hinder for at barneverntjenesten kan delta via telefon eller videokonferanseteknikk. Dersom hensikten er å pålegge barneverntjenesten å være fysisk til stede i rettsmøtet, bør uttrykket «delta» erstattes med uttrykket «være til stede».

4. INTERNERINGSTID

Spørsmålet fra komiteleder Karin Andersen:

«I forslag til ny § 106 c sjette ledd bestemmes hvor lenge den mindreårige kan interneres. Forslaget er i dag 3 + 3 dager, men med en mulighet til forlengelse i en uke av gangen. Ber om bistand for å utforme bestemmelsen hvor maksgrensen for internering er 6 dager. Ber også om bistand til å utforme bestemmelsen slik at det maksimale antall dager et barn kan være internert er 14.»

Den aktuelle bestemmelsens ordlyd i Prop. 126 L (2016–2017)

§ 106 sjette ledd har følgende ordlyd i departementets forslag:

«En mindreårig utlending kan interneres for inntil 3 døgn (72 timer) av gangen. Samlet interneringstid kan til sammen ikke ha lenger varighet enn 6 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 6 døgn etter pågrepelse, eller at det er klarlagt et tidspunkt for uttransportering som ligger nær i tid. I de tilfeller hvor det unntaksvis er grunnlag for internering ut over 6 døgn, skal internering bare kunne besluttes for inntil 1 uke av gangen.»

Departementets svar:

Dersom den maksimale grensen for internering skal være 6 dager, kan § 106 c sjette ledd gis følgende ordlyd:

«En mindreårig utlending kan interneres for inntil 3 døgn (72 timer) av gangen. Samlet interneringstid kan til sammen ikke ha lenger varighet enn 6 døgn.»

Dersom den maksimale grensen for internering skal være 14 dager, kan § 106 sjette ledd gis følgende ordlyd:

«En mindreårig utlending kan interneres for inntil 3 døgn (72 timer) av gangen. Samlet interneringstid kan til sammen ikke ha lenger varighet enn 6 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 6 døgn etter pågrepelse, eller at det er klarlagt et tidspunkt for uttransportering som ligger nær i tid. I de tilfeller hvor det unntaksvis er grunnlag for internering ut over 6 døgn, kan internering forlenges med inntil 8 døgn.»

Departementets eget forslag om endring i § 106 c sjette ledd

Ved gjennomgangen av § 106 c sjette ledd i forbindelse med svaret til komiteleder Karin Andersen ovenfor, har departementet blitt oppmerksomme på at de to siste setninger i forslaget til bestemmelse er uheldig formulert. Dette gjelder tredje og fjerde punktum som i proposisjonen lyder:

«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 6 døgn etter pågrepelse, eller at det er klarlagt et tidspunkt for uttransportering som ligger nær i tid. I de tilfeller hvor det unntaksvis er grunnlag for internering ut over 6 døgn, skal internering bare kunne besluttes inntil 1 uke av gangen.»

Departementet ser at formuleringen «innen 6 døgn etter pågrepelse» blir misvisende fordi det i de alminnelige motiver og i spesialmerknadene i proposisjonen er lagt opp til at tidsregningen først starter fra det tidspunkt det avses kjennelse om internering, og at familien da allerede kan ha sittet pågrepet i ett døgn. Formuleringen i tredje punktum bør derfor heller være «innen 6 døgn etter første kjennelse om internering».

I fjerde punktum kommer det ikke helt tydelig fram av ordlyden at det er tale om internering for inntil 1 uke av gangen etter at familien først har sittet internert i 6 døgn. Det foreslås derfor en presisering om dette i fjerde punktum.

Departementet foreslår etter dette at tredje og fjerde punktum bør lyde (endringer fra lovforslaget i proposisjonen er markert med kursiv):

«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 6 døgn etter første kjennelse om internering, eller at det er klarlagt et tidspunkt for uttransportering som ligger nær i tid. I de tilfeller hvor det unntaksvis er grunnlag for internering ut over 6 døgn, skal ytterligere internering bare kunne besluttes inntil 1 uke av gangen.»

Vedlegg 4**Brev fra Justis- og beredskapsdepartementet v/statsråd Sylvi Listhaug til kommunal- og forvaltningskomiteen, datert 1. mars 2018****Svar på anmodning om lovteknisk bistand og spørsmål om elektronisk kontroll fra komiteleder Karin Andersen – Prop. 126 L (2016–2017)****1. INNLEDNING**

Jeg viser til henvendelse av 23. februar 2018 fra politisk rådgiver Ingrid Tungen, Sosialistisk venstreparti, på vegne av leder av Stortingets kommunal- og forvaltningskomité, stortingsrepresentant Karin Andersen.

I henvendelsen bes det om lovteknisk bistand til å utforme en ny bestemmelse. Det er også stilt spørsmål til noen uttalelser i proposisjonen om elektronisk kontroll (fotlenke).

2. SPØRSMÅL OM ELEKTRONISK KONTROLL

Spørsmål fra komiteleder Karin Andersen:

«På proposisjonens side 123 så står det noen beskrivelser av ulike løsninger for fotlenke/elektronisk kontroll. I siste avsnitt står det om den andre løsningen hvor det benyttes GPS til å rapporterer personens posisjon hvor systemet kan si ifra om personen er utenfor et gitt område. Dette legger vi til grunn er systemet som brukes til omvendt voldsalarm. Der står det at «Fotlenken er vanskelig å klippe av, men kan ødelegges/saboteres, og batteriet krever betydelig innsats fra brukeren i forbindelse medlading.» Videre at det er rapportert om slike problemer med bruk av dette i Danmark.

Er dette problemer som også er tilstede når personer blir dømt til å gå med omvendt voldsalarm? Det skal jo være et system som beskytter den som har vært utsatt for vold eller lignende i den perioden gjerningsmannen må gå med alarmer. Dersom den kan saboteres så vil ikke formålet være oppfylt. Vi ber om en klargjøring av dette.»

Departementets svar:

Til tross for teknologien som brukes er det mulig å ødelegge lenken eller hindre signaler fra den, dersom domfelte går inn for det. Lenken er satt opp med alarmer som skal gi politiet beskjed hvis dette forsøkes.

Formålet med innføring av elektronisk kontroll i forbindelse med kontaktforbud er at ansvaret for vold og krenkelser plasseres der det hører hjemme – hos voldsutøveren. Tiltaket er ment å gi økt sikkerhet for den voldsutsatte, og antas å ha en preventiv effekt. Det vil også gjøre bevissituasjonen enklere ved nye brudd på kontaktforbudet.

Noen garanti for fornærmedes sikkerhet gir tiltaket derimot ikke. Dette ble også påpekt av en samlet Justiskomité i forbindelse med Stortingets behandling av lovforslaget:

«Komiteen vil understreke at en ordning med

omvendt voldsalarm ikke er en garanti for fornærmedes sikkerhet, men vil bidra til økt beskyttelse. Elektronisk kontroll vil heller ikke kunne erstatte den mobile voldsalarmen og andre beskyttelsestiltak, men kan bidra til økt og bedre beskyttelse for den fornærmede. Med omvendt voldsalarm varsles politiet så snart voldsutøveren beveger seg inn i det området forbudet gjelder for, i motsetning til en mobil voldsalarm hvor politiets utrykning er avhengig av at fornærmede selv varsler om at voldsutøveren er i nærheten. Elektronisk kontroll vil også gi politiet bedre oversikt over situasjonen ved at de kan se hvorfor alarmer utløses, og dermed sette i verk tiltak tidligere.

Komiteen vil også peke på at innføring av elektronisk kontroll kan ha en forebyggende effekt ved at tiltaket oppleves som mer inngripende i voldsutøverens bevegelsesfrihet. I tillegg vil elektronisk kontroll gjøre bevissituasjonen enklere for politiet ved brudd på kontaktforbud, fordi de kan dokumentere at vedkommende har brutt forbudet mot å oppholde seg på bestemte steder.»

Jeg minner for øvrig om at det som særlig kjenner seg ut i saker om internering av barnefamilier, er at politiet mener det er betydelig unndragelsesfare. Det er grunn til å tro at risikoen for unndragelse kan øke betydelig dersom politiet oppsøker en familie med beskjed om at de vil bli hentet en av de nærmeste dagene for uttransportering.

Elektronisk fotlenke vil imidlertid ikke forhindre at noen for eksempel går i kirkeasyl eller at familien sørger for å holde seg spredt for å vanskeliggjøre samlet pågripelse. Det vises for eksempel til at den saken som ble behandlet av lagmannsretten i fjor vår, og som jeg kommenterte til komiteen i mitt brev av 15. januar 2018, gjaldt et tilfelle hvor den eldste sønnen i familien fikk meldinger via Facebook fra øvrig familie om å holde seg borte.

For øvrig kan det presiseres at de problemene som det rapporteres om i Danmark gjelder bruk av GPS-fotlenker i straffesakssammenheng. Nærmere bestemt gjelder dette et pilotforsøk i forbindelse med prøveløslatelse.

3. ANMODNING OM LOVTEKNISK BISTAND

Anmodning fra komiteleder Karin Andersen:

«Vi ønsker at det ikke skal være mulig å internere enslige mindreårige asylsøkere i det hele tatt etter vilkårene i utlendingsloven. Det skal kunne åpnes for pågripelse i tråd med § 106 a, men altså ikke internering. Vi ber derfor om hjelp til å få utformet en bestemmelse i § 106 c som gjør at barn uten omsorgspersoner – enslige mindreårige - ikke kan interneres.»

Den aktuelle bestemmelsens ordlyd i Prop. 126 L (2016–2017):

§ 106 c første ledd har følgende ordlyd i departementets forslag:

«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.»

Departementets svar:

Det ønskede endringen kan gjennomføres ved å tilføye følgende setning i forslaget til § 106 c første ledd:

«En mindreårig utlending som befinner seg i landet uten foreldre eller andre som har foreldreansvaret kan ikke interneres.»

Vedlegg 5

Brev fra justis- og beredskapsdepartementet til Kristelig Folkepartis stortingsgruppe, datert 6. mars 2018

Svar på anmodning om lovteknisk bistand fra Kristelig Folkeparti – Prop. 126 L (2016–2017)

Vi viser til henvendelse av 5. mars 2018 fra politisk rådgiver Jorunn Hallaråker, Kristelig Folkeparti.

I henvendelsen anmodes det om lovteknisk bistand i forbindelse med Prop. 126 L (2016–2017).

Anmodning fra Kristelig Folkeparti:

«I forslag til ny § 106 c sjette ledd bestemmes hvor lenge den mindreårige kan interneres. Forslaget er i dag 3 + 3 dager, men med en mulighet til forlengelse i en uke av gangen. Ber om bistand for å utforme bestemmelsen hvor maksimumgrensen for internering av barn settes til 72 timer. Ber også om bistand til å utforme bestemmelsen slik at det fremgår at hovedregelen for internering av barn skal settes til 24 timer, og at barn unntaksvis kan interneres i 72 timer om det foreligger sykdom eller nye forhold i saken som gjør retur innen 24 timer umulig.»

Den aktuelle bestemmelsens ordlyd i Prop. 126 L (2016–2017):

§ 106 c sjette ledd har følgende ordlyd i proposisjonen som er til behandling:

«En mindreårig utlending kan interneres for inntil 3 døgn (72 timer) av gangen. Samlet interneringstid kan

til sammen ikke ha lenger varighet enn 6 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 6 døgn etter pågrepelse, eller at det er klarlagt et tidspunkt for uttransportering som ligger nær i tid. I de tilfeller hvor det unntaksvis er grunnlag for internering ut over 6 døgn, skal internering bare kunne besluttes for inntil 1 uke av gangen.»

Departementets svar:

Slik vi tolker anmodningen fra Kristelig Folkeparti, bes det om en maksimal frist på totalt 72 timer fra pågrepelse.

De ønskede endringene i anmodningen kan da gjennomføres ved at § 106 c sjette ledd gis følgende ordlyd:

«En mindreårig utlending som blir pågrepet eller internert, kan ikke holdes lenger enn 24 timer regnet fra pågripelsen, med mindre det foreligger sykdom eller nye forhold i saken som gjør tvangsretur i løpet av 24 timer umulig. Den mindreårige kan uansett ikke holdes lenger enn 72 timer.»