

Monitorering av tvangsretur av asylsøkere

NOAS' ANBEFALINGER FOR EN TILSYNSORDNING
SOM OPPFYLLER RETURDIREKTIVETS KRAV



Februar 2013

<u>1</u>	<u>INNLEDNING</u>	<u>4</u>
1.1	Bakgrunn.....	4
1.2	Sammendrag	5
1.3	Bakgrunnsinformasjon	6
1.3.1	Hva er «retur» og «tvangsretur»?	6
1.3.2	Kort om hvordan tvangsreturer gjennomføres	7
1.3.3	Utlendingsinternatet Trandum	8
<u>2</u>	<u>NORGES OPPFYLLELSE AV FORPLIKTELSENE ETTER RETURDIREKTIVET</u>	<u>10</u>
2.1	Rettslig grunnlag for monitorering.....	10
2.1.1	EUs returdirektiv	10
2.1.2	Europarådets 20 retningslinjer	10
2.1.3	EU-kommisjonens rapport.....	11
2.1.4	Nærmere om tolkningen av EU-rettsakter	12
2.2	Nærmere om innholdet av monitoreringsforpliktelsen.....	12
2.2.1	Omfang	12
2.2.2	Innvirkning på returprosessen - effektivitet.....	14
2.2.3	Uavhengighet.....	15
2.2.4	Åpenhet.....	16
2.2.5	Oppsummering av kravene til innhold.....	16
2.3	Status for instansene som er ment å oppfylle Norges monitoreringsforpliktelser	17
2.3.1	Sivilombudsmannen	17
2.3.2	Tilsynsrådet for Trandum	18
2.3.3	Barneombudet.....	20
2.3.4	Likestillings- og diskrimineringsombudet	20
2.3.5	Politidirektoratet (POD)	21
2.3.6	Politiets utlendingsenhet (PU)	21
2.3.7	Spesialenheten for politisaker	22
2.3.8	Domstolene.....	22
2.3.9	Oppsummering av status for aktører som er ment å utføre monitorering	22
2.4	Konklusjon: Norge oppfyller ikke forpliktelsen i artikkel 8(6).....	23
<u>3</u>	<u>ANBEFALINGER FOR ORGANISERINGEN AV ET MONITORERINGSSYSTEM.....</u>	<u>24</u>

3.1	Styrke Sivilombudsmannens tilsynsansvar	24
3.1.1	Forholdet til FNs tilleggsprotokoll til torturkonvensjonen (OPCAT).....	24
3.2	Involvere aktører fra sivilsamfunnet	26
3.2.1	Tilstedeværelse i ulike faser	26
3.2.2	Rådgivende forum	26
3.3	Monitoreringen må lede til faktiske forbedringer av systemet	28
3.3.1	God informasjonstilgang er en forutsetning	28
3.3.2	Rapporteringen må styrkes	28
3.3.3	Gode oppfølgingsrutiner	29
3.4	Styrke kompetansen hos involverte aktører	29
3.4.1	Styrke monitors kompetanse.....	29
3.4.2	Styrke kompetanse hos andre som jobber med retur	30
3.5	Monitorering av alle fasene av returoperasjonen.....	30
3.5.1	Etter endelig avslag	31
3.5.2	Pågrepelse og internering	32
3.5.3	Uttransportering.....	32
3.5.4	Ankomst	33
3.5.5	Reintegrering	33
3.6	Lære av det danske systemet for monitorering	34
3.7	Umiddelbar styrking av monitoreringsordningen.....	35
4	<u>LITTERATUR OG ANDRE RESSURSER.....</u>	37

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

EUs returdirektiv forplikter Norge til å «innføre et effektivt system for kontroll av tvangsretur».¹ Formålet med slik kontroll, eller monitorering, er å forbedre gjennomføringen av returprosessen, dempe konflikter og begrense maktbruk, tilfredsstillende menneskerettslige krav og ansvarliggjøre myndighetene som fatter vedtak om og gjennomfører returene. I forarbeidene til den norske endringsloven om gjennomføring av returdirektivet² ('endringsloven') uttalte departementet at det anså det gjeldende tilsynssystemet, med allerede etablerte institusjoner som Sivilombudsmannen, Tilsynsrådet for Trandum og Barneombudet, for å oppfylle kravene som følger av direktivets artikkel 8(6). Det ble likevel innført en hjemmel for å gi nærmere forskriftsregulering om kontroll av tvangsreturer.³

Vi er kjent med at Justis- og beredskapsdepartementet er i ferd med å utarbeide retningslinjer for monitorering av tvangsreturer. NOAS er opptatt av at tvangsretur av asylsøkere skjer på en verdig og human måte, og vi ønsker derfor å komme med innspill til hvordan systemet for monitorering bør se ut. Etter NOAS' oppfatning er ikke dagens tilsynssystem i samsvar med kravene i returdirektivet. Vi foreslår derfor en utvidet monitoreringsordning som oppfyller Norges internasjonale forpliktelser, og som involverer aktører fra sivilsamfunnet i et samarbeid med norske tilsyns- og myndighetsorganer. Rapporten omhandler særlig tvangsretur av asylsøkere, som er den gruppen NOAS primært arbeider med. Det aller meste av innholdet vil imidlertid være relevant også for andre utlendinger som skal returneres.

Forslagene våre er i hovedsak basert på Europarådets ministerråds «20 retningslinjer for tvungen retur»⁴ fra 2005 og EU-kommisjonens rapport «Comparative Study on Best Practices in the Field of Forced Return Monitoring» fra 2011 ('EU-kommisjonens rapport' eller 'ECR'). NOAS har også foretatt flere studiereiser og har hatt møter med relevante aktører i Danmark, Sverige, Østerrike og Tyskland. Vi har i tillegg vært i kontakt med involverte parter i Luxembourg og Tyskland per telefon og e-post.

¹ Direktiv 2008/115/EF om felles standarder og prosedyrer i medlemsstatene for retur av tredjelandsborgere med ulovlig opphold, artikkel 8(6).

² Lov om endringer i utlendingsloven (gjennomføring av returdirektivet).

³ Utlendingsloven § 90 niende led.

⁴ Twenty Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on Forced Return.

Innledningsvis gir vi en oppsummering av rapportens sentrale poenger og anbefalinger, og en kort forklaring på begreper og momenter som er sentrale for å forstå temaene retur og monitorering.

I del 2 undersøker vi Norges oppfyllelse av forpliktelsen etter returdirektivet. Vi redegjør for det nærmere innholdet av returdirektivets krav til monitorering av tvangsreturer, basert på en analyse av de sentrale rettskildene. Vi ser deretter på hva de ulike instansene som i dag er ment å oppfylle forpliktelsen, faktisk gjør. Etter å ha sammenholdt bestemmelsens innhold og dagens ordninger, konkluderer vi med at Norge i dag ikke tilfredsstillter returdirektivets krav om monitorering.

I rapportens del 3 kommer vi med anbefalinger for hvordan Norge kan utforme ordninger som tilfredsstillter direktivets krav. Vi gir her praktiske anbefalinger til en organisering som involverer sivilt samfunn i nært samarbeid med myndighets- og tilsynsorganer. Disse forbedringene vil gi returprosessen større åpenhet og dermed mer legitimitet sett fra myndighetenes side, samt større grad av rettsikkerhet sett fra de tvangsreturnertes side.

Rapporten er utarbeidet av NOAS' rådgiver André Møkkelgjerd, i samarbeid med rådgiver Mari Seilskjær.

1.2 Sammendrag

Oppfyllelse av artikkel 8(6) krever et relativt omfattende monitoreringssystem. Alle faser av returprosessen skal omfattes, og det oppstilles klare krav til monitoreringens effektivitet, uavhengighet og åpenhet.

Den faktiske monitoreringen i Norge i dag er imidlertid svært begrenset. I praksis er det bare forholdene på utlendingsinternatet Trandum som er gjenstand for tilsyn, og hoveddelen av dette tilsynet utføres av et organ som ikke oppfyller kravene til uavhengighet.

På denne bakgrunnen må det anses klart at dagens monitoreringsordninger ikke tilfredsstillter returdirektivets krav, og at Norge ikke oppfyller forpliktelsen i artikkel 8(6).

NOAS anbefaler:

- at monitoreringsordningene styrkes umiddelbart.
- at Sivilombudsmannens tilsynsansvar utvides. Ikke minst vil dette være gunstig hvis Sivilombudsmannen får utvidet mandat og ressurser i forbindelse med gjennomføringen av FNs tilleggsprotokoll til torturkonvensjonen i Norge.
- at aktører fra sivilsamfunnet involveres i ulike faser av returprosessen.
- at det opprettes et rådgivende forum bestående av representanter fra myndighetene, relevante organisasjoner og eksperter.
- at det innføres ordninger og regelverk som sikrer at monitoreringen leder til faktiske forbedringer. Det må sikres at informasjonsgrunlaget er bredt, at rapporteringen styrkes, og at det innføres rutiner som sikrer at disse brukes til kontinuerlig forbedring av retursystemet.
- større åpenhet i prosessen. Retningslinjer, rapportering, fysiske lokaler etc. bør gjøres tilgjengelig i stor utstrekning.
- at kompetanse hos monitor, politiet og andre som er involvert i returarbeid styrkes.
- at Norge ser hen til og lærer av de danske ordningene for monitorering av tvangsreturer.

1.3 Bakgrunnsinformasjon

1.3.1 Hva er «retur» og «tvangsretur»?

Retur kan for mange asylsøkere fremstå som et alternativ som aldri er fullstendig frivillig. De fleste såkalte frivillige returer skjer fordi personen ikke lenger har lovlig oppholdsgrunnlag i Norge, og reiser ut av landet for å unngå sanksjoner og tvangsbruk.

Både «frivillig retur» og «tvangsretur» er begreper som brukes på ulike måter av forskjellige aktører, og det er ikke alltid klare grenser mellom de to. Politiet kan være involvert i returer på ulike måter, og tvangsmidler benyttes i varierende grad. I returdirektivet viser imidlertid «tvangsretur» bare til de tilfellene hvor politiet ledsager selve uttransporteringen. Også i denne rapporten er det disse tilfellene som er gjenstand for undersøkelse.

«Retur» i returdirektivets forstand omfatter kun retur til tredjestater, altså land utenfor Schengen-området.⁵

1.3.2 Kort om hvordan tvangsreturer gjennomføres

Returprosessen starter med returvedtaket. For asylsøkere i Norge vil dette normalt være avslaget fra Utlendingsnemnda (UNE). Asylsøkere med endelig avslag får som regel fastsatt en utreisefrist på noen uker og har en plikt til å forlate Norge innen denne fristen.⁶ På dette tidspunktet bor de fleste på mottak, mens noen bor privat.

En person som oppholder seg i Norge etter utreisefristen, er ulovlig i landet. Politiet har da hjemmel til å internere⁷ og eskortere vedkommende ut av landet.⁸ I enkelte tilfeller, hvis det foreligger fare for unndragelse, gis det ingen utreisefrist.⁹ Vedkommende kan da bli pågrepet og sendt ut med tvang uten først å ha blitt informert om det endelige avslaget på søknaden om opphold.

Mange tvangsreturer blir gjort på alminnelige rutefly, der et lite antall personer blir uttransportert i følge med politimenn. I andre tilfeller chartres egne fly for uttransporteringer av et større antall utlendinger. Norge kan også sende ut personer med chartrede fly i regi av det europeiske grensekontrollbyrået Frontex, der flyet gjør flere stopp i europeiske land før det ender opp i et felles destinasjonsland utenfor Europa.

Returprosessen deles vanligvis inn i fem faser: Avslagsfasen (pre-return) innledes med returvedtaket, og varer fram til politiet innleder iverksettelse av uttransport.

Forberedelsesfasen (pre-departure) er perioden videre fram til uttransport, som ofte vil inkludere internering. Videre følger uttransporten (return operation), mens ankomstfasen (arrival) er den første tiden i destinasjonslandet og fram til den som returneres mottas.¹⁰

⁵ Jf. art. 3(3) og Prop. 2 S, (2010–2011), Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak), Samtykke til godtagelse av direktiv 2008/115/EF om felles standarder og prosedyrer for retur av tredjelandsborgere med ulovlig opphold (videreutvikling av Schengen-regelverket) s. 4.

⁶ Utlendingsloven § 90 sjette ledd.

⁷ Utlendingsloven § 106.

⁸ Utlendingsloven § 90 syvende ledd.

⁹ Utlendingsloven § 106a.

¹⁰ ECR s. 26.

Reintegreringsfasen (reintegration) er tiden etter ankomstfasen og dekkes ikke av direktivets krav til monitorering. De ulike fasene i returprosessen omtales nærmere i kapittel 3.5.

1.3.3 Utlendingsinternatet Trandum

Utlendinger som fengsles med hjemmel i utlendingsloven skal som hovedregel interneres på Trandum.¹¹ Trandum utlendingsinternat ble tatt i bruk i sin nåværende form 1. juli 2004.

Internatet er ikke underlagt kriminalomsorgen, men administreres av Politiets utlendingsenhet.

Forholdene for de innsatte på internatet og deres rettsikkerhet har vært gjenstand for kritikk fra FNs torturkomite,¹² Europarådets torturkomite¹³ og Sivilombudsmannen.¹⁴ Kritikken fra tilsynsorganene har blant annet ført til forskriftsregulering av forholdene på internatet, og byggingen av en egen enhet for barnefamilier. Gjennom utlendingsinternatforskriften¹⁵ fra 2008 ble det opprettet et tilsynsråd for Trandum. Rådet vil bli nærmere omtalt i kapittel 2.3.2.

Også aktører fra sivilsamfunnet har påpekt kritikkverdige forhold som fortsatt eksisterer ved internatet, senest i rapporten fra NGO-forum for menneskerettigheter til FNs torturkomité fra oktober 2012.¹⁶ Kritikken gjaldt blant annet manglende tilgang til å klage på bruken av tvangsmidler og at statistikken over bruk av tvangsmidler og sikkerhetsceller er mangelfull. NGO-forumet er kritiske til at Tilsynsrådets årsrapporter er svært korte og fokusert på materielle forhold ved internatet. Flere sider ved de medisinske vurderingene som gjøres i forkant av uttransporteringer har blitt kritisert, likeså internatets åpenhet overfor sivil samfunn.

¹¹ Utlendingsloven § 107 første ledd.

¹² I 2005.

¹³ Report to the Norwegian Government on the Visit to Norway Carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT), from 18 to 27 May 2011.

¹⁴ 2006, 2008 og 2012 (melding fra siste besøk er foreløpig ikke offentliggjort).

¹⁵ Forskrift om Politiets utlendingsinternat (Utlendingsinternatforskriften).

¹⁶ NGO-forum for menneskerettigheter, Alternative report to the UN committee against torture regarding the consideration of Norway's combined 6th and 7th report under the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman and Degrading Treatment or Punishment.

Frivillige organisasjoner har en forskriftsfestet rett til å besøke utlendingsinternatet.¹⁷ Røde Kors er den organisasjonen som i størst grad har hatt en tilstedeværelse på internatet, ved at den i flere år har hatt en besøkstjeneste på Trandum. De to partene har imidlertid ikke klart å komme til enighet om en ny avtale som regulerer deres besøk, til tross for en egen hjemmel i utlendingsinternatforskriften som gir frivillige organisasjoner rett til å besøke internatet, og en rett for den enkelte utlending til å motta besøk.¹⁸

¹⁷ Utlendingsinternatforskriften § 18a.

¹⁸ Utlendingsinternatforskriften § 4b.

2 Norges oppfyllelse av forpliktelsene etter returdirektivet

2.1 Rettslig grunnlag for monitorering

2.1.1 EUs returdirektiv

Returdirektivets artikkel 8(6) pålegger Norge å «innføre et effektivt system for kontroll av tvangsretur». Artikkelen ordlyd er svært kort og gir liten veiledning for hva bestemmelsen konkret innebærer.

I dansk versjon lyder bestemmelsen som følger: «[m]edlemsstatene sørger for en effektiv ordning for tilsyn med tvangsmässig tilbagesendelse». I engelsk versjon kreves det at medlemsstatene «shall provide for an effective forced-return monitoring system».

Returdirektivet forplikter Norge til å innføre et system for kontroll av tvangsretur, som skal fungere på en effektiv måte og dermed oppnå de formål som er uttalt i fortalen og forarbeidene. I det norske høringsnotatet til gjennomføringsloven ble det uttalt at «[d]irektivets krav til overvåkingssystem må [...] forstås som en mer generell ”overvåking” av det enkelte lands retursystem som sådant, det vil si regelverk, organisering, opplæring etc.»¹⁹ Det er ikke et krav at hver enkelt retur skal overvåkes. Det ble videre uttalt at gjennomføringen av artikkel 8(6) ville kunne føre til økte utgifter og at Norge vil måtte iverksette visse tiltak utover dagens system for å oppfylle forpliktelsen. De norske forarbeidene og andre internrettslige kilder sier lite om det nærmere innholdet av bestemmelsen.

2.1.2 Europarådets 20 retningslinjer

Ordlyden i returdirektivets bestemmelse om monitorering er nærmest identisk med ordlyden i Europarådets 20 retningslinjer fra september 2005. Retningslinjene er et sentralt bakgrunnsdokument, og ble brukt som en kilde til kompromiss i sluttfasen av forhandlingene om direktivet.²⁰ I direktivets fortale vises det dessuten til retningslinjene.²¹

¹⁹ Høringsnotat om gjennomføringen i norsk rett av Europaparlaments- og rådsdirektiv 2008/115/EF – returdirektivet, kapittel 5.3.

²⁰ Prop. 3 L, (2010–2011) Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak), Endringer i utlendingsloven (gjennomføring av returdirektivet) kapittel 2.6.

²¹ Fortalens punkt 3.

I forarbeidene til endringsloven ble det uttalt at det i fortolkningen av direktivet:

[...] i mange sammenhenger [kan] være verdifullt å se hen til «20 retningslinjer for tvungen retur» fra Europarådets Ministerkomité av 4. mai 2005. Retningslinjene er ikke rettslig bindende og har således kun tolkningsmessig verdi.²²

Europarådets retningslinjer må anses som et forarbeid til returdirektivet. Det er en relevant rettskilde som må tillegges vekt ved tolkingen av direktivforpliktelsens innhold.

2.1.3 EU-kommisjonens rapport

I november 2011 ble EU-kommisjonens rapport «Comparative Study on Best Practices in the Field of Forced Return Monitoring» publisert. Studien inneholder en oversikt over gjeldende praksis og erfaringer i en rekke europeiske land, og et sett av generelle anbefalinger.

Rapporten er tenkt som et redskap for utvikling og forbedring av monitoreringsordninger, med henblikk på oppfyllelse av returdirektivet. EU-kommisjonens rapport gir anbefalinger som er likeartede med Europarådets 20 retningslinjer.

I de norske forarbeidene til endringsloven omtales EU-kommisjonens rapport på følgende måte:

*Studien er et fellesskapstiltak innenfor returfondet. Det ligger også i mandatet at studien skal bidra til å hjelpe medlemslandene til å gjennomføre returdirektivets artikkel 8 (6) i intern rett. Studien skal være ferdig innen utgangen av 2010. **Det materielle innholdet i bestemmelsen vil da trolig bli klarere.** (vår utheving)²³*

EU-kommisjonens rapport må anses som et etterarbeid, og en relevant rettskildefaktor som bør tillegges vekt når man skal tolke bestemmelsens meningsinnhold.

²² Prop. 3 L, (2010–2011) Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak), Endringer i utlendingsloven (gjennomføring av returdirektivet) s. 9.

²³ Prop. 3 L, (2010–2011) Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak), Endringer i utlendingsloven (gjennomføring av returdirektivet) s. 36.

2.1.4 Nærmere om tolkningen av EU-rettsakter

EUs returdirektiv innebærer en videreutvikling av Schengen-samarbeidet og er et ledd i arbeidet mot et felles europeisk asylsystem.²⁴ Som en rettsakt vedtatt av Europaparlamentet og Rådet for den europeiske union vil EU-domstolens rettspraksis og metode være bestemmende for innholdet av forpliktelsen. Selv om domstolen ikke kan avsi bindende dommer for Norge, legger norske domstoler til grunn at det er EU-domstolens og EFTA-domstolens metode som skal følges ved tolkingen av Schengen-regelverket.²⁵ Det alminnelige presumsjonsprinsippet vil også komme til anvendelse på Schengen-forpliktelser, slik at norsk rett presumeres å være i samsvar med Norges internasjonale forpliktelser.²⁶ Et av hovedformålene med Schengen-samarbeidet er regelharmonisering, noe som tilsier at reglene tolkes likt i alle medlemsstater.

Ved tolkingen av direktivbestemmelser tar EU-domstolen utgangspunkt i de forskjellige språkversjonene, hvor samtlige versjoner er autoritative. Rettsakters begreper er autonome og den samme forståelsen som i nasjonal rett kan ikke nødvendigvis legges til grunn. Domstolens rettspraksis er også en sentral rettskilde. Videre er en bestemmelses rettslige kontekst og formålsbetraktninger viktige rettskildefaktorer. Også sekundærlovgivnings for- og etterarbeider har vært tillagt vekt i rettspraksis.

Det foreligger ikke rettspraksis fra EU-domstolen om returdirektivets artikkel 8(6). Tilgjengelige for- og etterarbeider må derfor tillegg betydelig vekt.²⁷

2.2 Nærmere om innholdet av monitoreringsforpliktelsen

2.2.1 Omfang

Returdirektivet oppstiller krav om et effektivt system for kontroll, men sier ikke noe nærmere om hvilke faser som skal kontrolleres. Heller ikke de norske forarbeidene til endringsloven omtaler monitoreringens omfang i særlig grad.

²⁴ Prop. 3 L, (2010–2011) Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak), Endringer i utlendingsloven (gjennomføring av returdirektivet) kapittel 2.2.

²⁵ Halvard Haukeland Fredriksen: EU/EØS-rett i norske domstoler (delrapport i Europautredningen), s. 78-79, Utvalget for utredning av Norges avtaler med EU, januar 2011.

²⁶ Høring. Forslag om gjennomføring av Returdirektivet i norsk rett. UD's høringsuttalelse (31.3.2010) s. 2.

²⁷ Nærmere om EU-domstolens metode finnes i Fredrik Sejersted m.fl. EØS-rett, 2. utgave.

De danske forarbeidene, som ble publisert før EU-kommisjonens rapport 10. november 2011, sier følgende om tilsyn i de ulike fasene:

[t]ilsynet omfatter tiden fra beslutningen om tvangsmæssig udsendelse, og frem til udsendelsen er gennemført. Det betyder i praksis, at tilsynet omfatter tiden, fra politiet konstaterer, at en udlænding ikke er udrejst i overensstemmelse med en fastsat udrejsefrist, og frem til det tidspunkt, hvor politiets udsendelsessag afsluttes, herunder når udlændingen overleveres til andre landes myndigheder. Tilsynet omfatter tidsrummet fra politiet første gang konstaterer, at udlændingen ikke er udrejst i overensstemmelse med en fastsat udrejsefrist, uanset om udsendelsessagen i perioder ikke længere fremmes, f.eks fordi udlændingen efterfølgende medvirker til udrejsen, men imidlertid ikke fortsætter hermed. [...] Det er afgørende, at tilsynet er uafhængigt og upartisk, således at der ikke opstår spørgsmål om inhabilitet m.v. Folketingets Ombudsmand opfylder disse betingelser. (vår utheving)²⁸

Også i EU-kommisjonens rapport konkluderes det med at monitoreringen skal dekke hele returprosessen, fra avslaget på asylsøknaden til mottak i hjemlandet.²⁹ EUs Fundamental Rights Agency (FRA), som er gitt i oppgave å gi råd til EUs organer og medlemstater angående spørsmål om menneskerettigheter, støtter dette synet.³⁰

Det er etter dette rimelig klart at en fysisk tilstedeværelse er påkrevet i alle faser av returprosessen.

Hva som nærmere kreves av monitoreringen i de ulike fasene, er imidlertid mindre klart. Direktivets krav om at systemet skal være effektivt, innebærer også visse krav til omfanget. Monitors tilstedeværelse må være så omfattende at den gir grunnlag for observasjoner og rapportering som er tilstrekkelig rikholdig til at den kan skape faktiske forbedringer og

²⁸ Forslag til Lov om ændring af udlændingeloven, (Direktiv om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold (udsendelsesdirektivet) m.v.), Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser.

²⁹ ECR anbefaling 5.

³⁰ Fundamental Rights Agency, Fundamental rights: challenges and achievements in 2011 s. 51. Se også Contact Committee CC Return Dir 30, Outcome of previous meetings, "What is the role of the "Twenty guidelines on forced return".

forebygge tvang og voldsbruk. Kravet om et effektivt system innebærer dessuten at tilstrekkelige midler må gjøres tilgjengelig.³¹

Monitoreringens intensitet og karakter vil kunne variere i de ulike stadiene i returprosessen. Observasjoner vil blant annet kunne omfatte interaksjonen mellom de som returneres og myndighetsrepresentanter, forholdene i lokalene som brukes, informasjonen som gis, tilgangen til forskjellige typer medisinsk oppfølging, og innholdet i dokumenter som vedrører de som returneres. Monitoreringen kan også utvides til å omfatte interaksjon og samtaler med de som returneres. I tillegg til passiv observasjon, kan monitoreringen omfatte aktiv rådgivning og hjelp med ulike sider ved returen. 77 prosent av de undersøkte landene i EU-kommisjonens rapport har en slik mer aktiv form for monitorering. I de fleste av landene gjelder dette for alle stadier av returprosessen.

I EU-kommisjonens rapport beskrives ordningene i flere europeiske land. Framstillingen viser at fleste landene som er med i undersøkelsen monitorerer første og andre fase (67 og 80 prosent). Utsendelsen dekkes av 53 prosent, mens 47 prosent monitorerer ankomstfasen. 13 prosent av landene dekker også reintegreringsfasen, som ikke omfattes av returdirektivet.

Forslag til hvordan monitorering kan gjennomføres i Norge i de ulike fasene blir behandlet i kapittel 3.5.

2.2.2 Innvirkning på returprosessen - effektivitet

For at direktivet skal ha en reell effekt og innvirkning på hvordan gjennomføringen av tvangsreturer foregår, kreves det kontinuerlig fokus på forbedring av prosessene.³² Det innebærer at observasjoner og rapportering må være av et visst omfang og en viss kvalitet, og at materialet anvendes systematisk til å korrigere eventuelle feil og skape generelle forbedringer av prosessen.³³ For at monitoreringen skal ha innvirkning på returarbeidet, kreves varslingsrutiner og mulighet til fritt å kunne velge ut hvilke returer som skal monitoreres, tilgang til kontakt med de som returneres og til å observere forholdet mellom

³¹ ECR anbefaling 3.

³² ECR anbefaling 4 og 9.

³³ ECR anbefaling 9.

myndigheter og monitoreringsaktører.³⁴ Det kreves da relevant kompetanse og bakgrunn fra felt som menneskerettigheter og medisin.³⁵ Det kreves også rapportering av en viss form og omfang, og at rapporteringen anvendes til faktiske forbedringer.³⁶ EU-kommisjonens rapport viser til flere løsninger som kan sikre dette.

For å sikre at eventuelle svakheter og overgrep i returprosessen blir avdekket, er det nødvendig med gode ordninger for å påklage forhold og avgjørelser som fattes underveis. Kravet om at monitoreringen skal ha faktisk innvirkning på returarbeidet innebærer derfor også et krav om at de involverte utlendingene reelt sett har tilgang til informasjon, rettshjelp og veiledning. Særlig i de tidlige fasene er det nødvendig at utlendingen blir gjort kjent med sine rettigheter, inkludert retten til å klage på beslutninger om bruk av tvangsmidler under internering.

2.2.3 Uavhengighet

EU-kommisjonens rapport har uavhengighet som sin første anbefaling. Dette innebærer at monitoreringen skal foretas av aktører som er uavhengige av de myndigheter som bestemmer over og utfører uttransportene. Enheter som er finansielt og/eller administrativt underlagt myndighetsorganet som er ansvarlig for retur, anses ikke som uavhengige.³⁷ Dette innebærer at norske offentlige institusjoner som er underlagt Justis- og beredskapsdepartementet ikke vil fylle kravene. Visse typer offentlige institusjoner, som den norske sivilombudsmannen, kan imidlertid fylle kravene til uavhengighet. Også uavhengige NGOer med statlig finansiering kan fylle kravene til uavhengighet under forutsetning av at det ikke kan stilles spørsmål om organisasjonens bindinger til myndighetene.

EUs Fundamental Rights Agency (FRA) er klare på at mangel på uavhengighet utelukker effektivitet i direktivets forstand. Ved utgangen av 2011 hadde kun 12 EU-land et system som tilfredsstilte FRAs krav til uavhengighet. Institusjonene som tilfredsstillte kravene er delt mellom tre kategorier; nasjonale forebyggende mekanismer med OPCAT-ansvar, andre

³⁴ ECR anbefalinger 2, 6 og 7.

³⁵ ECR anbefaling 1.

³⁶ ECR s. 30-31.

³⁷ Fundamental Rights Agency, Fundamental rights: challenges and achievements in 2011 s. 51. s. 51.

uavhengige myndighetsorganer særskilt opprettet for å monitorere og NGOer (seks medlemsstater).³⁸

2.2.4 Åpenhet

I sammenhenger der det kan forekomme bruk av tvang og frihetsberøvelse, vil det være risiko for situasjoner som innebærer krenkelser av individers rettigheter. Dette skaper behov for innsyn i prosessene og i hvilke metoder som praktiseres. Åpenheten er ikke minst viktig for å motvirke spekulasjoner og kontrollere anklager om uregelmessigheter.³⁹ I utgangspunktet vil åpenhet for eksterne observatører og dialog og informasjonsutveksling mellom de relevante aktørene dermed også være i de utøvende myndighetenes interesse.⁴⁰ Returdirektivet sikrer sivilsamfunnet en rett til å besøke steder for frihetsberøvelse av utlendinger, og denne retten er gjennomført i utlendingsinternatforskriften.⁴¹

En tvangsretur vil fra den deportertes side ofte kunne oppleves som en krenkelse av personens personlige integritet, uansett hvor skånsomt den gjennomføres. Det er derfor en fordel om uavhengige observatører, med kunnskap om menneskerettigheter og helse, er med og legitimerer prosessen. I praksis betyr dette at monitor bør gis tilgang til utlendingen og til steder for frihetsberøvelse, innsyn i rapporter fra returene, og at retningslinjene som regulerer retur er tilgjengelige for observatørene. Rapportering om hvordan returer blir gjennomført må i tillegg være detaljert og settes i system, og kunnskapen man får fra rapportene må brukes til å gjøre forbedringer i systemet.

2.2.5 Oppsummering av kravene til innhold

Oppfyllelse av artikkel 8(6) krever et relativt omfattende monitoreringssystem. På bakgrunn av EU-rapporten og tolking av de relevante rettskildene, blir det klart at et slikt system må omfatte alle fasene i returprosessen, samt oppfylle klare krav til effektivitet, uavhengighet og åpenhet.

³⁸ Fundamental Rights Agency, *Fundamental rights: challenges and achievements in 2011* s. 51. s. 52.

³⁹ Kommentar nr. 1 til Europarådets 20 retningslinjer og ECR anbefaling 1 og 6.

⁴⁰ ECR anbefaling 4.

⁴¹ Returdirektivets art. 16(4) og utlendingsinternatforskriften § 18a.

2.3 Status for instansene som er ment å oppfylle Norges monitoreringsforpliktelser

NOAS har vært i kontakt med instansene som er ment å oppfylle Norges forpliktelser etter artikkel 8(6). Det følgende er en oppsummering av deres nåværende rolle i monitoreringsordningen.

2.3.1 Sivilombudsmannen

Sivilombudsmannen er Stortingets ombudsmann for den sivile forvaltningen. Han behandler klager som gjelder både statlig, kommunal og fylkeskommunal forvaltning, og kan også selv ta opp saker. Sivilombudsmannen er Stortingets tillitsmann og ikke selv en del av forvaltningen, og oppfyller dermed returdirektivets krav til uavhengighet.

Sivilombudsmannen sier selv at han ikke monitorerer, og at han ikke anser seg for å ha noen rolle som følge av returdirektivet.⁴² Ombudsmannen gjør ingenting aktivt for å påse at Norge oppfyller forpliktelsen i artikkel 8(6).

Ombudsmannen har ved enkelte anledninger besøkt utlendingsinternatet Trandum, og var senest på besøk der i november 2012. Det har foreløpig ikke kommet noen rapport fra dette besøket. Forrige besøk ble gjennomført i 2008.⁴³ Kontrollen må dermed anses som sporadisk.

Ombudsmannen blir ikke varslet om uttransporteringer i forkant. Han har kun kompetanse til reaktivt å behandle klager som blir sendt inn, eller til å undersøke saker som omtales i media.⁴⁴ Dette er forhold som ble kritisert i EU-kommisjonens rapport. Ombudsmannen opplyser at de mottar svært få klager, og at de klagene de mottar som regel dreier seg selve asylsaken, ikke uttransporteringen. Noe av grunnen kan være at få potensielle klagere kjenner til klagemuligheten, og at juridisk bistand i praksis ikke er tilgjengelig.

Sivilombudsmannen er positiv til at det etableres et mer effektivt system for monitorering. Med dagens ressursituasjon er Ombudsmannen positiv til å inngå i et rådgivende forum, der

⁴² Møte mellom NOAS og Sivilombudsmannen 17.10.2012.

⁴³ <http://www.sivilombodsmannen.no/menneskerettigheter/besok-til-politiets-utlendingsinternat-hoesten-2008-article1502-1720.html>.

⁴⁴ ECR s. 31-32.

man kan utveksle erfaring og informasjon, og jobbe for kontinuerlig å forebygge og forbedre systemet. Skulle han ha en mer aktiv rolle i monitoreringen, ville dette kreve økte resurser, og sannsynligvis en endring av mandatet.

2.3.2 Tilsynsrådet for Trandum

Tilsynsrådet for utlendingsinternatet Trandum er et eksternt tilsynsråd som skal føre tilsyn med at behandlingen av utlendingene der skjer i samsvar med lovgivingen. Deres mandat utgår fra utlendingsloven, utlendingsforskriften og utlendingsinternatsforskriften.⁴⁵

Tilsynsrådet opplyser at de selv ikke anser seg for å ha en rolle som monitor etter returdirektivet. Denne oppfatningen bekreftes av mandatet og forarbeidene til endringsloven om gjennomføringen av returdirektivet:

Tilsynsrådet skal føre tilsyn med driften av utlendingsinternatet og behandlingen av utlendingene som oppholder seg der. Rammen vil imidlertid ikke hjemle oppgaver i forbindelse med en mer generell kontroll av tvangsreturer.⁴⁶

Tilsynsrådet består i dag av tre medlemmer og to varamedlemmer. Medlemmene har en deltidsrolle, og er i full jobb ved siden av tilsynsrådsrollen. Medlemmene oppnevnes av Justis- og beredskapsdepartementet etter en lukket prosess. Dagens medlemmer har bakgrunn som dommer, HMS-rådgiver og sykepleier. Det er således ukjent hva slags menneskerettslig kompetanser rådet besitter.

Deltidsrollen innebærer at rådets praktiske tilgjengelighet er begrenset. Dersom en internert varsler om problematiske forhold, vil det i dag ikke kunne forventes at Tilsynsrådet kan følge opp saken raskt. Dette bekreftes av rådet selv, som i den siste årsrapporten skriver at de har mottatt henvendelser fra personer som bare har vært noen få dager på Trandum, og som er uttransportert før rådet har fulgt opp saken.⁴⁷ NOAS, som kan ha rollen som fullmektig for utlendinger, har også opplevd tilsynsrådet som svært utilgjengelig, og strevde med å få

⁴⁵ Årsrapport fra Tilsynsrådet for Politiets utlendingsinternat - 2008.

⁴⁶ Prop. 3 L, (2010–2011) Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak), Endringer i utlendingsloven (gjennomføring av returdirektivet) s. 36.

⁴⁷ Årsrapport 2011, fra Tilsynsrådet for politiets utlendingsinternat Trandum. s. 7.

kontakt med dem. Det var først ved henvendelse til Justis- og beredskapsdepartementet at vi fikk kontaktinformasjon direkte til rådets medlemmer.⁴⁸ Rådet opplyser at deres kontaktinfo er tilgjengelig ved oppslag på internatet, og at de har en postkasse hvor de innsatte kan formidle skriftlige henvendelse. De opplyser også at de mottar svært få klager.⁴⁹

Tilsynsrådet er etter utlendingsinternatforskriften pålagt å gjøre to besøk per år til internatet. I 2008 gjennomførte de to besøk, i 2009 fem, og i 2010 og 2011 var antallet ni årlige besøk.⁵⁰ På forespørsel synes Tilsynsrådet tilfreds med ressursituasjonen. I praksis har de ressurser til å besøke internatet så ofte de vil, og sier de tar sikte på et besøk ca. én gang i måneden, både anmeldte og uanmeldte.⁵¹

Tilsynsrådet skriver årlige rapporter fra besøkene. Rapporteringen dreier seg først og fremst om lokalenes befatning, men også andre forhold, som helsetilbud og maktbruk, blir omtalt. Rapportene har til nå vært på mellom 4 og 11 sider, inkludert forside, diagrammer, tabeller og bilder. Etter NOAS' syn framstår rapporteringen om forholdene på Trandum fra andre aktører, som Sivilombudsmannen og FNs torturkomité, som like grundig eller grundigere og av høyere faglig kvalitet enn Tilsynsrådets årsrapporter. Gjennomgående vil også de andre aktørenes rapportering inneholde sterkere kritikk av forholdene ved utlendingsinternatet.

Det framstår som tvilsomt om Tilsynsrådet kan anses som uavhengig i returdirektivets forstand. Rådet mottar direkte finansiering fra, og rapporterer til, Justis- og beredskapsdepartementet. I tillegg synes rådet også å ha svært tette koblinger til helsepersonell og ansatte på Trandum. Da NOAS hadde møte med en representant fra tilsynsrådet stilte vi blant annet spørsmål om hvordan helsesjekk og «fit for flight»-vurderinger blir gjort. Representanten fra rådet uttalte da at han kjente den ansvarlige legen personlig fra mange år tilbake, og kunne gå god for vedkommende. Det ble også uttalt at det

⁴⁸ I etterkant av vår henvendelse ble imidlertid kontaktinformasjon for rådets leder gjort tilgjengelig på Justis- og beredskapsdepartementet nettsider. <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dep/styre-rad-og-utval/permanente-rad-utvalg-og-arbeidsgrupper-/tilsynsradet-for-politiets-utlendingsint.html?id=547242>.

⁴⁹ Skriver det samme i årsrapporten. Bekreftes også i ECR s. 166.

⁵⁰ Jf. Tilsynsrådets årsrapporter.

⁵¹ Omtale av Tilsynsrådet og lenker til årsrapportene finnes på regjeringens nettsider: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dep/styre-rad-og-utval/permanente-rad-utvalg-og-arbeidsgrupper-/tilsynsradet-for-politiets-utlendingsint.html?id=547242>.

var svært kollegiale forhold mellom de ansatte på Trandum og Tilsynsrådet, og at rådet ble godt tatt i mot og fikk innsyn i det de ønsket. Nær tilknytning mellom medlemmene av rådet og ansatte som deltar i returarbeidet er ikke nødvendigvis problematisk. I kombinasjon med en lukket oppnevningssprosess er det imidlertid uheldig.

2.3.3 Barneombudet

Barneombudet er en statlig institusjon som jobber for barns rettigheter på alle områder av samfunnet og som skal være talsperson for barn og unge i Norge. Barneombudet er administrativt underlagt Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, men er faglig uavhengig.

Barneombudet har i svært liten grad involvert seg i spørsmål om tvangsretur. De anser seg heller ikke å fylle noen rolle etter returdirektivet. Retur er ikke et prioritert område, og de siste to årene har de ikke arbeidet med returspørsmål. Det har vært lite kontakt mellom Barneombudet og PU i enkeltsaker, og det synes ikke som om barns rettigheter er spesielt ivaretatt i retur- og interneringssituasjonen.⁵² Ifølge EU-kommisjonens rapport har Barneombudet ved minst ett tilfelle bedt politiet ta hensyn til barnets beste i forbindelse med uttransportering.⁵³

2.3.4 Likestillings- og diskrimineringsombudet

Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) håndhever diskrimineringsforbudene i lovverket, gir veiledning og er en pådriver for likestilling og mangfold. Likestillings- og diskrimineringsombudet er administrativt underlagt Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, men er faglig uavhengig.

Likestillings- og diskrimineringsombudet var selv ikke klar over at det var tenkt å oppfylle noen rolle i gjennomføringen av returdirektivet. De er usikre på hva EU-kommisjonens rapport sikter til og mener selv de ikke har noen funksjon i relasjon til retur og monitorering. Forarbeidene til endringsloven nevner også kun summarisk at ombudet har en funksjon som

⁵² Telefonsamtale med Anders Cameron 18.10.2012.

⁵³ ECR s. 29. Barneombudet kritiserte i 2010 bruken av isolasjon og sikkerhetscelle for en psykisk syk 17-åring, <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/article3599581.ece>.

dekker deler av hva Norge er påkrevd å ha av monitoreringssystemer. Likestillings- og diskrimineringsombudet har aldri mottatt klager i forbindelse med tvangsretur.

2.3.5 Politidirektoratet (POD)

POD er et direktorat som skal føre tilsyn med politiets utlendingsenhet. Direktoratet er underlagt Justis- og beredskapsdepartementet, og vil således ikke oppfylle returdirektivets kriterier for uavhengighet.

POD har blitt forelagt forslag fra NOAS, Peoplepeace og andre organisasjoner om frivillige organisasjoners deltakelse i monitorering av tvangsreturer. De ønsker ikke å ha noen dialog med NOAS og andre organisasjoner før retningslinjene som POD og Justis- og beredskapsdepartementet for tiden utarbeider, er ferdigbehandlet.

2.3.6 Politiets utlendingsenhet (PU)

PU er et særorgan i politiet med ansvar for asyl- og utlendingsaker. De er underlagt Justis- og beredskapsdepartementet, og er organet som gjennomfører uttransporteringene og som er gjenstand for monitorering. PU oppfyller dermed ikke returdirektivets krav til uavhengighet.

PU er ansvarlige for driften av Trandum utlendingsinternat. De er også ansvarlige for å gjennomføre pågrep og retur. Ved hver retur skal det skrives en rapport, som blir lagret i datasystemet for utlendings- og flyktningsaker (DUF). Vi har vært i kontakt med Utlendingsdirektoratet og har ikke kunnet fastslå om det er noen i direktoratet, eller andre steder i utlendingsforvaltningen, som leser disse rapportene. Gjennom rollen som fullmektig har NOAS fått innsyn i rapporter fra tvangsreturer der vi har blitt varslet, og vet at personen har vært svært opprømt under uttransporteringen. Flere av rapportene nevner ikke den tvangsutsendtes opptreden, eller NOAS' involvering i utsendelsesprosessen, med ett ord. Rapporteringen synes svært summarisk og gir et svært dårlig grunnlag for å vurdere politiets opptreden.

Vi har bedt om å få innsyn politiets eventuelle instruksjer, rundskriv og rapporter i forbindelse med retur, men har foreløpig ikke fått tillatelse.

PU sier de vil rette seg etter hva Justis- og beredskapsdepartementet pålegger dem. I utgangspunktet mener de, som nevnt i forarbeidene og EU-kommisjonens rapport, at Norge oppfyller returdirektivets krav. De er derfor negative til involvering fra NOAS og andre frivillige organisasjoners side. PU påpekte i møte med NOAS 14.12.12 at de færreste land involverer frivillige organisasjoner i monitoreringsordningene, noe som ikke stemmer med funnene i EU-kommisjonens rapport.⁵⁴

2.3.7 Spesialenheten for politisaker

Spesialenheten er et statlig organ som har som oppdrag å etterforske saker hvor tjenestemenn i politiet eller påtalemyndigheten er anmeldt for påstått straffbare handlinger begått i tjenesten. Etaten synes ikke relevant for det videre arbeidet med monitorering, og NOAS har ikke vært i kontakt med dem.

2.3.8 Domstolene

Domstolene er uavhengige organer, men fyller ingen særskilt rolle i monitorering av tvangsreturer. Det faktum at det finnes domstoler oppfyller ikke kravene i artikkel 8(6).⁵⁵

2.3.9 Oppsummering av status for aktører som er ment å utføre monitorering

Sivilombudsmannen monitorerer i liten utstrekning tvangsreturer i dag. Han har en uavhengig rolle, men tilsynsmulighetene er avgrenset på grunn av begrensninger i ressurser og mandat. Sivilombudsmannens funksjon er reaktiv, og han involveres i svært få saker som omhandler retur. Han blir ikke varslet om uttransporteringer, og eventuell monitorering vil bare kunne finne sted i etterkant. Sivilombudsmannen har ved enkelte anledninger besøkt utlendingsinternatet Trandum og rapportert om forholdene der.

Tilsynsrådet for Trandum mener selv at de ikke har noen rolle i monitoreringen etter returdirektivet. Rådet skal føre tilsyn med driften av utlendingsinternatet og behandlingen av utlendingene som oppholder seg der, men mandatet omfatter ikke en mer generell kontroll av tvangsreturer. Rådet har begrensede ressurser, og rapporteringen deres er kortfattet og gjelder

⁵⁴ «The majority of countries that have a system in place involve civil society organisations.» ECR s. 6.

⁵⁵ ECR s. 20.

primært de fysiske forholdene på internatet. Etter NOAS' vurdering er rådets rapporter ikke av høy faglig kvalitet. Tilsynsrådet oppfyller neppe returdirektivets krav til uavhengighet.

De øvrige organene har i praksis ingen rolle i dagens monitorering av tvangsreturer.

2.4 Konklusjon: Norge oppfyller ikke forpliktelsen i artikkel 8(6)

Oppfyllelse av artikkel 8(6) krever et relativt omfattende monitoreringssystem. Alle faser av returprosessen skal omfattes, og det oppstilles klare krav til monitoreringens effektivitet, uavhengighet og åpenhet.

Den faktiske monitoreringen i Norge i dag er imidlertid svært begrenset. I praksis er det bare forholdene på utlendingsinternatet som er gjenstand for tilsyn, og hoveddelen av dette tilsynet utføres av et organ som ikke oppfyller kravene til uavhengighet.

På denne bakgrunnen må det anses klart at dagens monitoreringsordninger ikke tilfredsstillende oppfyller returdirektivets krav, og at Norge ikke oppfyller forpliktelsen i artikkel 8(6).

3 Anbefalinger for organiseringen av et monitoreringssystem

3.1 Styrke Sivilombudsmannens tilsynsansvar

For å oppfylle Norges forpliktelser etter returdirektivet, er det nødvendig å utvide og effektivisere systemet for monitorering av tvangsreturer. NOAS foreslår at Sivilombudsmannens funksjon som monitor styrkes, og at han gis et tilsvarende tilsynsansvar som Folketingets ombudsman har i Danmark.

Sivilombudsmannen er Stortingets ombudsman for den sivile forvaltningen. Han er uavhengig av regjeringen og Justis- og beredskapsdepartementet, og oppfyller returdirektivets krav til uavhengighet.

Sivilombudsmannen har ved enkelte anledninger besøkt Trandum utlendingsinternat, men har utover dette liten grad av kontroll eller tilsyn med tvangsreturer. Med dagens mandat og ressurser er ombudsmannens rolle for reaktiv til at han fungerer tilfredsstillende som monitor etter returdirektivet. Sivilombudsmannen har også selv uttalt at han med dagens ressursituasjon er negativ til et utvidet ansvar for monitorering av tvangsreturer.⁵⁶

Sivilombudsmannens oppgaver og ressursituasjon kan imidlertid være i ferd med å endres, i forbindelse med Norges ratifikasjonen av FNs tilleggsprotokoll til torturkonvensjonen (OPCAT). Dersom Sivilombudsmannen får et utvidet mandat som følge av gjennomføringen av OPCAT, vil han også ha svært gode forutsetninger for å monitorere tvangsreturer i henhold til returdirektivet.

3.1.1 Forholdet til FNs tilleggsprotokoll til torturkonvensjonen (OPCAT)

Spørsmålet om ratifisering og organisering av en norsk forebyggende mekanisme som påkrevd av OPCAT ble sendt på høring høsten 2012.⁵⁷ Sivilombudsmannen foreslås i høringsnotatet som nasjonal forebyggende mekanisme, med en egen enhet og et utvidet

⁵⁶ Møte mellom NOAS og Sivilombudsmannen 17.10.2012.

⁵⁷ NOAS høringsuttalelse http://www.regjeringen.no/pages/38034740/protokoll_noas.pdf.

mandat og rolle fra dagens ombudsmannsrolle.⁵⁸ Den norske forebyggende mekanismen skal blant annet:

- foreta regelmessige besøk til steder for frihetsberøvelse
- forebygge tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff; det innebærer at de ikke bare skal foreta besøk til steder for frihetsberøvelse når det er grunn til å tro at tortur eller lignende forekommer
- være uavhengig
- ha nødvendig fagkunnskap og ressurser
- kunne gi anbefalinger til myndighetene, også med sikte på å bedre behandlingen av og forholdene for personer som er frihetsberøvet og framlegge forslag og kommentarer vedrørende eksisterende lovgivning eller lovforslag
- ha tilgang til opplysninger som er nødvendige for at de skal kunne oppfylle sitt mandat
- ha adgang til steder for frihetsberøvelse og mulighet til å føre private samtaler med frihetsberøvede personer og andre som kan tilføre relevant informasjon
- ha rett til å kontakte, sende opplysninger til og ha møter med Underkomiteen for forebygging
- utgi offentlige årsrapporter⁵⁹

En nasjonal forebyggende mekanisme skal fylle mange av de samme funksjonene som en mulig monitor etter returdirektivet. NOAS har hatt møter med nasjonal forebyggende mekanisme i Danmark og Østerrike. I Danmark har Ombudsmannen både denne rollen og rollen som monitor, mens det i Østerrike er ombudsmannen som er forebyggende mekanisme etter OPCAT, og en NGO som er monitor som påkrevd av returdirektivet. I begge land tolker den forebyggende mekanismen sitt mandat til også å dekke retten til å være med og observere på flygninger. Det sentrale formålet er forebygging av tortur gjennom besøk til steder for frihetsberøvelse, noe som også dekker en utsendelsesprosess. En nasjonal forebyggende mekanisme vil således dekke fasene fra pågripelse og internering (fasen før avreise) og til en frihetsberøvet utlending overleveres til hjemlandets myndigheter, eller slippes av på flyplassen i hjemlandet, og ikke lenger kan anses frihetsberøvet (ankomst eller mottakelse).

⁵⁸ Høring – valgfri protokoll til FNs torturkonvensjon, Rapport fra interdepartemental arbeidsgruppe etablert for å vurdere konsekvenser knyttet til eventuell norsk ratifikasjon av valgfri protokoll til FNs torturkonvensjon.

⁵⁹ Høring – valgfri protokoll til FNs torturkonvensjon, Rapport fra interdepartemental arbeidsgruppe etablert for å vurdere konsekvenser knyttet til eventuell norsk ratifikasjon av valgfri protokoll til FNs torturkonvensjon kapittel 6.1.

Norge vil mest sannsynlig ratifisere FNs tilleggsprotokoll til torturkonvensjonen og etablere en nasjonal forebyggende mekanisme i 2014. Det kan synes naturlig at en forebyggende mekanisme, organisert som en atskilt avdeling hos Sivilombudsmannen, også tillegges deler av ansvaret for monitorering etter returdirektivet. De to forpliktelsene er delvis overlappende, og et slikt delt ansvar er med hell valgt i bl.a. Danmark. Sivilombudsmannens ansvar bør i så fall reguleres rettslig, og det må klargjøres at mandatet også dekker returdirektivet.

3.2 Involvere aktører fra sivilsamfunnet

For å oppfylle forpliktelsene etter returdirektivet, er det nødvendig at aktører fra det sivile samfunn deltar i monitoreringen av tvangsreturer i større grad enn i dag. Observasjon og rapportering fra NGOer vil sikre et bredere informasjonstilfang og utnytte den mangesidige kompetansen i sivilt samfunn. Involvering av aktører fra sivilsamfunnet vil dessuten styrke systemets legitimitet.

3.2.1 Tilstedeværelse i ulike faser

Organisasjoner kan ha en uformell rolle som observatører og informasjonssamlere i forbindelse med tvangsreturer. De kan også mer formelt tildeles monitoreringsoppgaver, som et supplement til Sivilombudsmannen, eller den aktøren som gis et overordnet monitoreringsansvar.

Representanter fra det sivile samfunn bør være tilstede i flere faser av returprosessen. Særlig i interneringsfasen vil det være viktig med et slikt nærvær. Også i forbindelse med forkynning av avslag, pågripelse, transport til flyet, selve flyreisen, ankomst og mottakelse i destinasjonslandet vil det være en fordel å involvere uavhengige organisasjoner. Monitoreringen i de ulike fasene, inkludert sivilsamfunnets rolle, vil bli nærmere omtalt under punkt 3.5 og 3.2.

3.2.2 Rådgivende forum

NOAS foreslår at det opprettes en referansegruppe, eller rådgivende forum, der både organisasjoner, eksperter og myndighetsorganer deltar. Forumet er ment å fungere som et

forum der deltakerne orienteres om praksisen for tvangsretur og tilsynet som føres med denne, og hvor de kan gi innspill og kommentarer til rapporteringen. Et slikt kontaktpunkt vil kunne bidra til større åpenhet, ved at det stimulerer dialogen mellom aktører som på ulike måter har berøring med feltet, og ved at flere aktører involveres i informasjonsutveksling og diskusjoner.

En formell dialog mellom ulike aktører vil også styrke monitoreringens effekt og bidra til kontinuerlig forbedring av returprosessen. Jevnlig kontakt vil bidra til god informasjonsutveksling mellom de involverte aktørene, og gir bedre grunnlag for å ta lærdom av feil og uheldige hendelser.

Et rådgivende forum vil dessuten gi myndighetene tilgang til forskjellige ressurser og kompetanse i sivilsamfunnet. Det er et viktig poeng ved monitorering at relevant kunnskap og faglig kompetanse er representert.⁶⁰ EU-kommisjonens rapport nevner fordelene ved innslag av deltakere med spesialisering innen menneskerettigheter, migrasjonsrelaterte emner og medisin.⁶¹ Den understreker samtidig at det ideelle uansett vil være at personer med forskjellige former for kompetanse kan utfylle hverandre: Forbedringer oppnås mest effektivt ved bidrag fra aktører med forskjellige innfallsvinkler.

Rapporten understreker videre betydningen av et nært og fungerende samarbeid mellom myndigheter og uavhengige monitoreringsaktører, både i forbindelse med de konkrete forholdene som monitoreres «på bakken» og i samarbeidsorganer som har ansvar for planlegging og evaluering.⁶² Erfaringer fra land som Østerrike og Tyskland⁶³ viser at gode samarbeidsrelasjoner mellom myndigheter som monitorerer og de som er i befatning med monitoreringen i sivilsamfunnet, kombinert med et mer overordnet kontaktpunkt, kan gi gevinst i form av effektiv forbedring av systemet.

⁶⁰ ECR s. 19.

⁶¹ ECR anbefaling 1.

⁶² ECR s. 33.

⁶³ Se for eksempel rapport fra Tyskland: Sabine Mock, Deportation monitoring Germany, Frankfurt Airport, November 2010.

3.3 Monitoreringen må lede til faktiske forbedringer av systemet

3.3.1 God informasjonstilgang er en forutsetning

Et effektivt system for monitorering krever omfattende faktisk kunnskap om returprosessen. Den formelle monitoren må varsles automatisk om returer, og må stå fritt til å velge hvilke uttransporter som skal monitoreres. Monitor må gis fysisk tilgang til lokaler i alle deler av prosessen. Videre må uavhengige organisasjoner involveres i monitoreringen.

Organisasjonene bør være til stede i ulike faser av returprosessen, og øke antallet øyne og ører som samler informasjon. Organisasjonene bør og gis anledning til å bidra med kunnskap og erfaringer i et rådgivende forum.

For at svakheter og uregelmessigheter skal kunne avdekkes i så stor utstrekning som mulig, er det også viktig å sørge for at utlendinger selv har reell mulighet til å melde fra om overgrep og uheldige hendelser. Det forutsetter at de er klar over sine rettigheter. NOAS anbefaler derfor at utlendingene som risikerer tvangsretur, gjøres kjent med sine rettigheter i prosessen, og at klageordninger gjøres praktisk tilgjengelige for dem. En måte dette kan gjøres på, er å utarbeide en håndbok for internerte, med informasjon om rettigheter og klageordninger, slik det gjøres i Østerrike.⁶⁴

3.3.2 Rapporteringen må styrkes

Rapporteringen om utsendelsesprosessen er i dag svært mangelfull. Ifølge Europarådets retningslinjer skal hele returprosessen være dokumentert, og uregelmessigheter og bruk av tvangsmidler skal rapporteres.⁶⁵ De rapportene NOAS har sett fra politiets returoperasjoner er ikke egnet til å vurdere om politiet oppfyller menneskerettslige forpliktelser angående behandlingen av den deporterte. Siden retningslinjene for hvordan politiet skal opptre ikke er offentlig tilgjengelig, vil deres opptreden heller ikke kunne måles mot politiets egne standarder.

Det er særlig i pågripelsesfasen, under internering og ved uttransportering at rapporteringen og dokumentasjonen må styrkes. I Europa har det vært flere dødsfall i forbindelse med tvangsreturer, og det har også i Norge vært et tilfelle av anmeldt politivold ved Trandum

⁶⁴ Information For Pre-Deportation Detainees In the Police Detention Centre Hernalser Gürtel.

⁶⁵ Europarådets retningslinje nr. 20(3).

utlendingsinternat.⁶⁶ Bruken av isolasjon har vært sterkt kritisert, og når Tilsynsrådet rapporterer er mangelfulle, er det nødvendig med systematisk rapportering til en uavhengig monitor. Uavhengige organisasjoners tilstedeværelse vil også bidra til mer omfattende rapportering fra uavhengige parter.

3.3.3 Gode oppfølgingsrutiner

Mandater, rapporteringsrutiner og krav til oppfølging må sikre at kritikkverdige forhold som avdekkes, faktisk leder til endringer og forbedringer i returarbeidet. Et rådgivende forum må diskutere problemstillinger som reises, for eksempel brudd på retningslinjer og kritikkverdige forhold som avdekkes i rapporter fra monitor og NGOer. I forumet må sivilt samfunn, tilsyns- og myndighetsorganer sammen komme fram til anbefalinger for forbedringer av systemet og forslag til hvordan problematiske forhold kan unngås i framtida. Det bør utarbeides regelverk eller retningslinjer for hvordan forumets anbefalinger vil medføre faktiske endringer og forbedringer i systemet.

I Danmark har Dansk Flygtningehjælp og Folketingets ombudsmann en uformell kontakt som innebærer at kritikkverdige forhold som sivilsamfunnet observerer blir fulgt opp videre av monitor. Ombudsmannen gjennomgår også systematisk alle rapportene fra uttransporteringene. På denne måten kan kvantiteten av rapportene også være en kilde til å avdekke systemsvikt. En slik ordning anbefales også for den norske monitor.

3.4 Styrke kompetansen hos involverte aktører

3.4.1 Styrke monitors kompetanse

EU-kommisjonens rapport anbefaler at relevante aktører, som gjør noe utover å observere, bør ha relevant bakgrunn og kompetanse innenfor blant annet menneskerettigheter og medisin. Sivilombudsmannen besitter i liten grad slik kompetanse i dag.⁶⁷ For å kunne utføre monitoreringsfunksjoner etter returdirektivet, må Sivilombudsmannens faglige kompetanse utvides, enten internt eller for eksempel gjennom samarbeid med sivilt samfunn.

⁶⁶ <http://nrk.no/nyheter/1.6311837>.

⁶⁷ Sivilombudsmannens høringsuttalelse til valgfri protokoll til FNs torturkonvensjon s. 2.

Kompetanseheving vil i alle tilfeller være nødvendig dersom Sivilombudsmannen utpekes som nasjonal forebyggende mekanisme etter FNs tilleggsprotokoll til torturkonvensjonen.

I Danmark samarbeider Folketingets ombudsmann uformelt med en flyktning-NGO, mens de formelt trekker på kompetansen til Rehabiliterings- og forskningscenteret for Torturofre og Dansk Institutt for Menneskerettigheter i forbindelse med OPCAT-besøk.

3.4.2 Styrke kompetanse hos andre som jobber med retur

Alle polititjenestemenn som skal delta på uttransporteringer bør være forpliktet til å delta på et årlig kurs om relevante temaer, som menneskerettigheter og traumer. Dette er et krav både i Danmark og Østerrike, og har ifølge monitorene i begge land hatt en positiv innvirkning på hvordan uttransporteringene blir gjennomført. Både den formelle monitoren og relevante organisasjoner på feltet bør ta del i opplæringen som gis.

Ansatte på Trandum bør også kurses i å identifisere traumatiserte personer og personer med psykiske problemer. Det har vært avdekket i media at forholdene for de ansatte på internatet er kritikkverdige, og at det har vært benyttet sivilt ansatte vektere, uten verken politifaglig eller menneskerettslig/medisinsk bakgrunn. Det bør prioriteres midler til kompetanseheving for de ansatte ved internatet, og være påkrevd med årlig faglig påfyll.

3.5 Monitorering av alle fasene av returoperasjonen

Som beskrevet over er det et krav at monitorering omfatter alle fasene av returoperasjonen.⁶⁸ Her vil vi gi forslag til hvordan de forskjellige fasene kan monitoreres.

Ved implementeringen av returdirektivet i norsk lov ble det innført hjemmel for nærmere forskriftsregulering om «et system for kontroll av tvangsreturer».⁶⁹ NOAS anbefaler at denne hjemmelen benyttes og at uavhengige aktørers deltakelse i monitoreringen forskriftsreguleres.

⁶⁸ Se kapittel 2.2.1.

⁶⁹ Utlendingsloven § 90 niende ledd.

3.5.1 Etter endelig avslag

Den første fasen av returoperasjonen omfatter perioden fra returvedtaket (avslaget) forkynnes og fram til en eventuell pågripelse og internering.⁷⁰ Monitorering av denne fasen vil kunne omfatte formidling av vedtak, informasjon som blir gitt knyttet til retur og videre oppfølging.

Direktivet fremhever frivillig retur som et langt bedre alternativ enn tvangsretur, og en forutsetning for å reise frivillig er at man har forstått at asylprosessen er over. NOAS opplever at mange asylsøkere får mangelfull veiledning fra advokaten. Evalueringen av advokatordningen som UDI nylig har gjennomført, bekrefter dette.⁷¹ Mange asylsøkere har ikke forstått konsekvensene av å bli i landet etter utreisefristen, og er heller ikke kjent med at det finnes klagemuligheter.

I dag fyller IOM et informasjonsbehov gjennom sine besøk på mottak. NOAS tilbyr også rådgiving til asylsøkere i denne fasen ved sitt sekretariat og ved besøk på mottak.⁷² I tillegg drives det arbeid fra returkonsulenter på mottakene.

Eksisterende ordninger i mottakene klarer ikke fullt ut å dekke asylsøkernes informasjons- og avklaringsbehov. Vi mener at monitorering av denne fasen kan styrkes gjennom økt tilstedeværelse av frivillige organisasjoner som tilbyr uavhengig rådgiving på mottak. Informasjon, rådgiving og mulighet for å drøfte egen sak med en uavhengig organisasjon vil kunne realitetsorientere asylsøkere og bidra til at flere i denne fasen i større grad forstår konsekvensene av endelig avslag og dermed kan ta informerte avgjørelser om egen situasjon. Konkrete prosjekter for slike informasjons- og rådgivningstiltak bør prioriteres for støtte etter reglene om tilskudd til returtiltak.⁷³

⁷⁰ Fasen kalles «pre-return» i EU-kommisjonens rapport.

⁷¹ <http://www.udi.no/Nyheter/2012/Rapport-om-advokatordningen/>.

⁷² For mer informasjon, se www.noas.no.

⁷³ Justis- og beredskapsdepartementets rundskriv 2013-01-15-1-JD *Regelverk for tilskudd til retur- og tilbakevendingsstiltak og –prosjekter*.

3.5.2 Pågripelse og internering

NOAS anbefaler at Sivilombudsmannen, eller en annen uavhengig aktør, monitorerer politiets pågripelser i forbindelse med tvangsreturer. I tillegg anbefaler vi at politiet skriver grundigere rapporter fra pågripelsene som en uavhengig aktør kan få innsyn i.

NOAS mener videre at monitoreringen av interneringsfasen bør forsterkes. I dag har både Tilsynsrådet og Sivilombudsmannen et visst tilsyn med forholdene på Trandum, men ressursene er små, og monitoreringen derfor av begrenset omfang. Den formelle monitoreringsrollen bør styrkes ved at disse aktørenes mandat utvides til også å omfatte monitorering etter returdirektivet, og at de gis økte ressurser for å ivareta et slikt ansvar. Monitoreringen i interneringsfasen bør suppleres med deltakelse fra det sivile samfunn.⁷⁴

Pågripelsen er den eneste delen av returprosessen som Justis- og beredskapsdepartementet har vært direkte negative til at skal monitoreres. NOAS antar at dette skyldes politiets holdning til spørsmålet, og motforestillinger til innsyn i en slik prosess. NOAS vil imidlertid påpeke at den danske Ombudsmannen monitorerer denne fasen og har et svært godt samarbeid med dansk politi. Han blir varslet om forestående pågripelser og returer, og kan selv velge å være med som observatør. NOAS ser ingen grunn til at det ikke skal være mulig for en uavhengig observatør å monitorere denne fasen også i Norge. Fasen innebærer i mange tilfeller bruk av tvangsmidler og maktbruk, og det er derfor svært mange hensyn som tilsier at fasen bør monitoreres. Asylsøkere er under pågripelse i en svært sårbar situasjon, og flere mediasaker viser at det er behov for tilsyn.⁷⁵

3.5.3 Uttransportering

Selve uttransporteringen er en fase som potensielt er konfliktfylt. På dette tidspunktet har den som skal uttransporteres lite å tape, og enkelte personer vil gjøre desperate forsøk på å stanse uttransporten helt fram til flyet er i luften. Samtidig har politiet hjemmel for å bruke sterke maktmidler i denne fasen, blant annet bruk av såkalte bodycuffs. Monitoren i Østerrike, som har mer enn 10 års erfaring, forteller om mange uheldige episoder i fasen etter at utlendingen blir hentet fra interneringsstedet.

⁷⁴ Se også 3.1, 3.2 og 3.7 med forslag om dette.

⁷⁵ Se blant annet <http://www.noas.no/asylsokerbarn-hentet-av-politiet-i-friminuttet/>.

Behovet for monitorering er stort i en krevende fase som uttransporteringen. Internasjonale forpliktelser og norske lover setter grenser for bruken av tvangsmidler, og konfliktnivået er potensielt høyt. Praktiseringen av tvangsmidler og maktbruk bør derfor monitoreres. Mange land i Europa starter den formelle monitoreringen i denne fasen, og NOAS mener det er påkrevet at også norske monitoreringsordninger omfatter denne fasen.

Monitorering av flyvninger kan utføres av en formell monitor. NOAS anbefaler at Sivilombudsmannens mandat utvides til å omfatte denne typen tilsyn. Alternativt, eller som et pilotprosjekt for å sikre umiddelbar oppfyllelse av Norges monitoreringsforpliktelse, kan monitorering av selve uttransporten utføres av en NGO.

Under flygningen bør anbefalingene fra det europeiske grensekontrollbyrået Frontex være retningsgivende.⁷⁶ Dokumentet beskriver blant annet i detalj hvordan en monitor bør opptre under flygningen og ved ankomst destinasjonslandet.

3.5.4 Ankomst

NOAS anbefaler at monitor følger utlendingen like langt som politiet gjør ved ankomst i destinasjonslandet. Det vil normalt være ved ankomst på flyplassen, men det kan variere hvor langt gjennom en eventuell sikkerhetskontroll og passkontroll ledsagelsen varer.

Monitors oppgaver i denne fasen er å observere, dokumentere og rapportere. Særlig vil det være interessant å dokumentere og rapportere, så langt det er mulig, om hvordan hjemlandets myndigheter mottar personen. I en del tilfeller vil personen bli anholdt av politiet i hjemlandet, og monitor vil være avskåret fra å observere videre.

3.5.5 Reintegrering

Reintegreringsfasen dekkes ikke av returdirektivets krav om monitorering.⁷⁷ Imidlertid vil kunnskap om hvordan det går med de som returnerer bidra til å sikre at Norge overholder sine

⁷⁶ Frontex, Best practices, for the removal of illegally present third-country national by air, Amendment II, Warsaw, November 2009

⁷⁷ ECR s. 20.

internasjonale forpliktelser om ikke å returnere personer til forfølgelse, eller til en situasjon hvor de risikerer dødsstraff, tortur eller annen umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff.⁷⁸ Nærmere informasjon fra reintegreringsfasen vil slik kunne bidra til å styrke det norske asylsystemets legitimitet.

Sivilt samfunn vil i denne fasen kunne bidra med systematisk oppsporing, og kontakt med returnerte. Den østerrikske NGOen som er ansvarlig for monitorering opplyser at de får svar fra ca. 50 prosent av de returnerte. Dette gjør det fortsatt uklart hva som har skjedd med dem som ikke responderer. Samarbeid mellom NGOer og internasjonale organisasjoner som FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR) og International Organization for Migration (IOM) vil kunne bidra til en høyere svarprosent, og sikrere kunnskap om at Norge ikke bryter prinsippet om non-refoulement. Flere norske NGOer er villige til å utvikle et slikt samarbeid.

3.6 Lære av det danske systemet for monitorering

Da returdirektivet skulle gjennomføres i norsk rett, mente norske myndigheter at de eksisterende ordningene tilfredsstilte direktivets krav til monitorering. I Danmark ble det imidlertid erkjent at det ikke eksisterte et tilsyn med tvangsreturer, selv om ordningene der var minst like omfattende som de norske, og Folketingets ombudsmand hadde hatt rollen som nasjonal forebyggende mekanisme siden 2008.⁷⁹

I forbindelse med gjennomføringen av returdirektivet, styrket Danmark sine ordninger for tilsyn med tvangsreturer og lovfestet at hele returprosessen skal monitoreres. Folketingets ombudsmand ble gitt rollen som monitor og skal føre tilsyn med om politiet handler i strid med gjeldende dansk rett og EU-rettslige og menneskerettslige forpliktelser. Ombudsmannen samarbeider med Dansk Flyktningehjælp som tilbyr rådgivning til internerte, og således fører et uformelt tilsyn med forholdene ved interneringsleiren. Han besøker også selv interneringsleiren, følger enkelte returer til flyet, og monitorerer noen av returene helt frem til destinasjonslandet.⁸⁰ I Danmark sendes alle politiets returrapporter til Ombudsmannen, som hvert år gjennomgår disse systematisk som en del av sin monitoreringsoppgave.

⁷⁸ Utlendingsloven § 73.

⁷⁹ Hvem skal vokte vokterne? s 4, Posisjonsnotat nr. 2/2011, utgitt 21. September 2011. Utarbeidet av Nasjonal institusjon for menneskerettigheter ved Norsk senter for menneskerettigheter, Universitetet i Oslo (SMR/NI).

⁸⁰ Folketingets Ombudsmands beretning 2011 s. 21-23.

NOAS mener at ordningene i Danmark ivaretar returdirektivets forpliktelser på en god måte, og anbefaler norske myndigheter å se hen til de danske løsningene ved utformingen av et utvidet norsk monitoreringssystem.

3.7 Umiddelbar styrking av monitoreringsordningen

Norges forpliktelse om et effektivt system for kontroll av tvangsreturer gjelder umiddelbart. Som vist over, oppfyller Norge i dag ikke forpliktelsene etter returdirektivet artikkel 8 (6).

I tillegg til at det etableres et utvidet og permanent system for monitorering av tvangsreturer, er det nødvendig å styrke ordningene også før en eventuell ikrafttredelse av OPCAT i 2014. For å oppfylle Norges forpliktelser etter returdirektivet, må ordningene for monitorering av tvangsreturer tilføres større ressurser allerede i dag.

Den umiddelbare utvidelsen kan for eksempel skje ved å styrke Tilsynsrådets monitorerende rolle. Rådets monitorering i dag har begrensninger knyttet til ressurser, mandat og uavhengighet. En mulig styrking av Norges monitorering på kort sikt kan derfor gjennomføres ved å innta en særskilt referanse til monitorering etter returdirektivet i Tilsynsrådets mandat. Samtidig må rådet tilføres mer ressurser for å kunne øke tilstedeværelsen og styrke sin menneskerettslige og medisinske kompetanse. Rådet må sikres en mer uavhengig stilling gjennom rapportering til andre enn Justis- og beredskapsdepartementet, og ikke minst gjennom en åpen oppnevningssprosess.

Monitorering kan også utføres av aktører fra sivilsamfunnet. Uavhengige organisasjoner kan fungere som «øyne og ører» og dermed bidra til et bredere informasjonsgrunnlag, eller de kan gis en mer formalisert rolle i monitoreringsordningene. Det finnes flere organisasjoner som allerede i dag er klare til å ta på seg oppgaver knyttet til monitorering.

I høringsnotatet om OPCAT foreslås et rådgivende forum, der både uavhengige organisasjoner, eksperter og myndighetsorganer deltar.⁸¹ NOAS mener det umiddelbart bør

⁸¹ Høring – valgfri protokoll til FNs torturkonvensjon, Rapport fra interdepartemental arbeidsgruppe etablert for å vurdere konsekvenser knyttet til eventuell norsk ratifikasjon av valgfri protokoll til FNs torturkonvensjon.

etableres et tilsvarende forum knyttet til returdirektivet. Både som et pilotprosjekt i arbeidet for å styrke returmonitorering og som en mulig forløper til et fremtidig OPCAT-forum.

NOAS er interessert i å delta i framtidige monitoreringsordninger. Vi diskuterer gjerne nærmere hva bidraget mer konkret vil kunne bestå i, når de overordnede strukturene for en ny monitoreringsordning er fastlagt.

4 Litteratur og andre ressurser

Lover, forskrifter og direktiver:

Direktiv 2008/115/EF om felles standarder og prosedyrer i medlemsstatene for retur av tredjelandsborgere med ulovlig opphold, artikkel 8(6). I norsk versjon;

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/regpubl/prop/2010-2011/prop-3-1-20102011/17.html?id=616074>

Forskrift om Politiets utlendingsinternat (Utlendingsinternatforskriften);

<http://www.lovdata.no/for/sf/jd/jd-20091223-1890.html>

Lov om endringer i utlendingsloven (gjennomføring av returdirektivet);

<http://www.lovdata.no/ltavd1/filer/nl-20101217-088.html>

Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven);

<http://www.lovdata.no/all/nl-20080515-035.html>

Litteratur, forarbeider og rapporter:

Contact Committee CC Return Dir 30, Outcome of previous meetings, “What is the role of the “Twenty guidelines on forced return”;

<http://www.google.no/url?sa=t&rct=j&q=this%20document%20reflects%20the%20prliminary%20outcome%20of%20informal%20discussion.%20it%20does%20not%20formally%20commit%20memeber&source=web&cd=1&ved=0CDMQFjAA&url=http%3A%2F%2Fec.europa.eu%2Ftransparency%2Fregexpert%2Findex.cfm%3Fdo%3DgroupDetail.groupDetailDoc%26id%3D6763%26no%3D1&ei=tPPqUKDwCq-P4gTEkIGODQ&usg=AFQjCNF2TtIHj-H3NjZshzBmUIjpG7b2HQ&bvm=bv.1355534169,d.bGE&cad=rja>

COUNCIL DECISION of 29 April 2004 on the organisation of joint flights for removals from the territory of two or more Member States, of third-country nationals who are subjects of individual removal orders (2004/573/EC);

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:261:0028:0035:EN:PDF>

Europautredningen s. 78-79, Halvard Haukeland Fredriksen, EU/EØS-rett i norske domstoler, Utvalget for utredning av Norges avtaler med EU, januar 2011;

<http://www.europautredningen.no/wp-content/uploads/2011/04/Rap3-domstoler.pdf>

European Commission Directorate-General Justice, Freedom and Security, Comparative Study on Best Practices in the Field of Forced Return Monitoring, JLS/2009/RFXX/CA/1001, 10 November 2011, Final Report, Matrix Insight Ltd, International Centre for Migration

Policy Development (ICMPD); http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/immigration/docs/studies/Forced%20Return%20Monitoring%20Study%20Final%20Report.pdf

Folketingets Ombudsmands beretning 2011

Forslag til Lov om ændring af udlændingeloven, (Direktiv om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt opphold

(udsendelsesdirektivet) m.v.), Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser;
<https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=134115&exp=1>

Fredrik Sejersted m.fl. EØS-rett, 2. utgave.

Frontex, Best practices, for the removal of illegally present third-country national by air, Amendment II, Warsaw, November 2009

Fundamental Rights Agency, Fundamental rights: challenges and achievements in 2011;
<http://fra.europa.eu/en/publication/2012/fundamental-rights-challenges-and-achievements-2011>

Høring – valgfri protokoll til FNs torturkonvensjon, Rapport fra interdepartemental arbeidsgruppe etablert for å vurdere konsekvenser knyttet til eventuell norsk ratifikasjon av valgfri protokoll til FNs torturkonvensjon;
http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/horinger/hoeringsdok/2012/valgfri_protokoll/horingsnotat.html?id=686354

Høring. Forslag om gjennomføring av Returdirektivet i norsk rett. UD's høringsuttalelse (31.3.2010);
http://www.regjeringen.no/pages/2338349/Returdirektivet_Utenriksdepartementet.pdf

Høringsnotat om gjennomføringen i norsk rett av Europaparlaments- og rådsdirektiv 2008/115/EF – returdirektivet;
<http://www.regjeringen.no/upload/JD/H%C3%B8ringsnotater/H%C3%B8ringsnotat.pdf>

<http://www.sivilombodsmannen.no/menneskerettigheter/besoek-til-politiets-utlendingsinternat-hoesten-2008-article1502-1720.html>.

<http://www.udi.no/Nyheter/2012/Rapport-om-advokatordningen/>

Hvem skal vokte vokterne?, Posisjonsnotat nr. 2/2011, utgitt 21. September 2011. Utarbeidet av Nasjonal institusjon for menneskerettigheter ved Norsk senter for menneskerettigheter, Universitetet i Oslo (SMR/NI); <http://www.jus.uio.no/smr/om/nasjonal-institusjon/publikasjoner/posisjonsnotater/docs/Posisjonsnotat-NPM.pdf>

Information For Pre-Deportation Detainees In the Police Detention Centre Hernalser Gürtel;
http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_Fremdenpolizei/schubhaft/files/Englisch/PAZ_Wien_HG_InfoFolder_EN.pdf

Innst. 137 L (2010–2011), Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om endringer i utlendingsloven (gjennomføring av returdirektivet); <http://www.stortinget.no/nn/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2010-2011/inns-201011-137/?lvl=0>

NGO-forum for menneskerettigheter, Alternative report to the UN committee against torture regarding the consideration of Norway's combined 6th and 7th report under the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman and Degrading Treatment or Punishment;
http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/docs/ngos/Norwegian%20NGO-forum%20ALTRAPPCAT_CAT49.pdf

NOAS høringsuttalelse; http://www.regjeringen.no/pages/38034740/protokoll_noas.pdf
Prop. 2 S, (2010–2011), Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak), Samtykke til godtagelse av direktiv 2008/115/EF om felles standarder og prosedyrer for retur av tredjelandsborgere med ulovlig opphold (videreutvikling av Schengen-regelverket); <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/regpubl/prop/2010-2011/prop-2-s-20102011.html?id=615952>

Prop. 3 L, (2010–2011) Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak), Endringer i utlendingsloven (gjennomføring av returdirektivet); <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/regpubl/prop/2010-2011/prop-3-l-20102011.html?id=615967>

Report to the Norwegian Government on the Visit to Norway Carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT), from 18 to 27 May 2011; http://www.jus.uio.no/smr/om/nasjonalt-institusjon/aktuelle-saker/2012/docs/CPT_2011_Norway.pdf

Rundskriv 2013-01-15-1-JD Regelverk for tilskudd til retur- og tilbakevendings tiltak og – prosjekter

Sabine Mock, Deportation monitoring Germany Frankfurt Airport, November 2010; <http://www.docstoc.com/docs/101979516/Deportation-Monitoring-Germany-Frankfurt-Airport>

Twenty Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on Forced Return, adopted on 4 May 2005, at the 925th Meeting of the Ministers' Deputies; http://www.coe.int/t/dg3/migration/archives/Source/MalagaRegConf/20_Guidelines_Forced_Return_en.pdf

Årsrapport 2011, fra Tilsynsrådet for politiets utlendingsinternat Trandum; http://www.regjeringen.no/upload/JD/Vedlegg/Rapporter/Arssrapport_Trandum_2011.pdf

Årsrapport fra Tilsynsrådet for Politiets utlendingsinternat – 2008; http://www.regjeringen.no/upload/JD/Vedlegg/Rapporter/Arssrapport_Trandum_2008.pdf

Nettsider:

<http://nrk.no/nyheter/1.6311837>

<http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/article3599581.ece>

<http://www.noas.no/asylsokerbarn-hentet-av-politiet-i-friminuttet/>

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dep/styre-rad-og-utval/permanente-rad-utvalg-og-arbeidsgrupper-tilsynsradet-for-politiets-utlendingsint.html?id=547242>

www.noas.no