

Justis- og beredskapsdepartementet
Innvandringsavdelingen
Postboks 8005 Dep
0030 Oslo

Oslo, 19.12.2019

Deres ref: 19/3351

Høring – Høring om ny forskrift om tilsynsrådet for tvangsreturer og utlendingsinternatet

Det vises til høringsnotat av 23.09.2019 fra Justis- og beredskapsdepartementet om forslag til ny forskrift om tilsynsrådet for tvangsreturer og utlendingsinternatet.¹ Forslaget er etter departementets beskrivelse «*hovedsakelig en videreføring av gjeldende rett, men det foreslås nå en egen forskrift som også vil gjelde tilsyn med tvangsreturer.*»²

Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS) utarbeidet allerede i 2013 en rapport om monitorering eller tilsyn av tvangsretur av asylsøkere,³ hvor vi foreslo en tilsynsordning i samsvar med EUs returdirektiv. Oppfyllelse av artikkel 8(6) krever et relativt omfattende tilsynssystem. Alle faser av returprosessen skal omfattes, og det oppstilles klare krav til tilsynets effektivitet, uavhengighet og åpenhet.

Det faktiske tilsyn med tvangsretur fra Norge er fortsatt svært begrenset. I praksis er det bare forholdene på utlendingsinternatet Trandum som hittil har vært gjenstand for tilsyn, og hoveddelen av dette tilsynet utføres av et organ som ikke har oppfylt kravene til uavhengighet.

På denne bakgrunnen er NOAS positiv til styrking av dagens tilsynsordning, men ser ikke at regjeringens forslag i tilstrekkelig grad ivaretar forpliktelsen i Returdirektivets artikkel 8(6), nemlig krav til tilsynsorganets uavhengighet, kapasitet og åpenhet.

1. Krav til uavhengighet

Departementet foreslår i ny forskrift § 3 en videreføring av utlendingsinternatsforskriften § 17 annet ledd i sin helhet, herunder at «*Justisdepartement oppnevner leder, nestleder, medlemmer og varamedlemmer av tilsynsrådet for en funksjonstid på to år.*»⁴

Departementet er ansvarlig for og har direkte instruksjonsmyndighet over Politiets utlendingsenhet (PU), som gjennomfører tvangsreturer. Når departementet samtidig skal oppnevne medlemmer av tilsynsrådet, som skal føre tilsyn med tvangsreturer, reiser dette spørsmål om tilsynsrådets uavhengighet og om tilsyn med tvangsreturer vil kunne anses som «effektivt» i Returdirektivets forstand.

¹ Justis- og beredskapsdepartementet, *Høringsnotat: Høring – forskrift om tilsynsrådet for tvangsreturer og utlendingsinternatet*, tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---ny-forskrift-om-tilsynsradet/id2669680/>

² Ibid., s. 3.

³ Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS), *Monitorering av tvangsretur av asylsøkere*, februar 2013, tilgjengelig fra: <https://www.noas.no/wp-content/uploads/2013/02/Monitorering-av-tvangsretur-av-asyls%C3%B8kere-NOAS-anbefalinger-for-en-tilsynsordning-som-oppfyller-Returdirektivets-krav.pdf>

⁴ Justis- og beredskapsdepartementet, *Høringsnotat*, op. cit., s. 6.

En separat problemstilling som gjelder tilsynsrådets uavhengighet er knyttet til finansiering av tilsynsrådet. Som nevnt i høringsnotatet, finansieres tilsynsrådets virksomhet av Justis- og beredskapsdepartementet over kap. 440 Politidirektoratet – politi- og lensmannsetaten.⁵ Utvidelse av tilsynsrådets mandat skal finansieres på samme måte.⁶ Midlene er øremerket, men går via PU. Slik forklart av PUs ledelse til NOAS i 2018, «siden det er PU som for eksempel bestiller billetter, så var det lettere at pengene går igjennom PU.»⁷

Artikkel 8(6) i EUs Returdirektiv krever at «*Member States shall provide for an effective forced-return monitoring system.*»⁸

Europakommisjonens Return Directive Contact Group (ekspertgruppe), skriver følgende om uavhengighetskravet i den siste utgaven av returhåndboken fra 2017:

«monitoring systems should include involvement of organisations/bodies different and independent from the authorities enforcing return ("nemo monitor in res sua")»⁹

EUs byrå for grunnleggende rettigheter (European Union Agency for Fundamental Rights (FRA)) tolker direktivets artikkel 8(6) på tilsvarende måte. Tilsyn med tvangsretur anses ikke som «effektivt» dersom tilsynsorganet er underlagt statsmakten med ansvar for tvangsretur. Ifølge byråets siste oppdaterte oversikt over oppfyllelse av bestemmelsen i alle 28 medlemsstatene i EU (publisert i 2019), er det kun Tyskland, Sverige og Slovakia som anses ikke å ha innført en effektiv tilsynsordning. I denne forbindelsen har FRA påpekt følgende:

«In Germany, Slovakia and Sweden, the monitoring body appointed by law is an agency/entity belonging to the branch of government responsible for returns. Thus, FRA considers that it is not sufficiently independent to qualify as 'effective' under Article 8 (6) of the Return Directive.»¹⁰

I både Sverige og Tyskland har ansvaret for tilsyn med tvangsretur ligget hos et organ underlagt innenriksdepartementet, som tilsvarende det norske Utlendingsdirektoratet, mens i Slovakia har tilsynsansvaret ligget hos politiet.¹¹ I alle tre landene har innenriksdepartementet samtidig vært ansvarlig for utøvende myndighet for tvangsretur.

⁵ Ibid., s. 5.

⁶ Ibid.

⁷ Referat fra møte mellom NOAS og ledelse i PU den 11.06.2018.

⁸ European Union: Council of the European Union, *Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals*, OJ L. 348/98-348/107; 16.12.2008, 2008/115/EC, tilgjengelig fra: <http://data.europa.eu/eli/dir/2008/115/oj>

⁹ European Commission: Contact Group – Return Directive (2008/115/EC), *Return Handbook - revised*, 14.07.2017, s. 58, tilgjengelig fra: <https://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetailDoc&id=34946&no=3>

¹⁰ European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), *Forced return monitoring systems – State of play in 28 EU Member States - 2019 update*, tilgjengelig fra: <https://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetailDoc&id=34946&no=3>

I same oversikten fra FRA påpekes det også følgende: «*in 2014, ten EU Member States lacked operational return monitoring systems that FRA considered sufficiently independent to qualify as "effective". By 2018, that number dropped to three – and two of these were taking steps to have effective monitoring systems by 2019.*»

¹¹ Ibid.

Når alle medlemmer av tilsynsrådet i Norge oppnevnes av Justis- og beredskapsdepartementet for en funksjonstid på to år, kan de i utgangspunktet vanskelig anses som tilstrekkelig uavhengige fra departementet. Hovedgrunnen til dette er at departementet i prinsippet står fritt til å legge vekt på politiske hensyn både når det gjelder oppnevning og gjenoppnevning av alle medlemmene.

I denne forbindelsen er det viktig å merke seg at oppnevning av medlemmene ikke skjer i en åpen ansettelsesprosess. NOAS har bedt om innsyn i flere dokumenter knyttet til oppnevning av medlemmer til tilsynsrådet.¹² Med unntak av et generelt brev, som inneholder medlemmenes navn og tidspunkt for deres oppnevning og gjenoppnevning,¹³ er alle begjæringer avslått, sist 3. oktober 2018.¹⁴ Klage på avslag (som vurderes av departementet) ble ikke tatt til følge.¹⁵

Departementets forslag om at det «*legges til rette for at relevante aktører fra det sivile samfunn kan foreslå kandidater*»¹⁶ er i utgangspunktet positivt. Det er imidlertid usikkert i hvilken grad de relevante aktørene vil være villig og i stand til å foreslå kandidater fra det sivile samfunn på premisset om at kandidatene uansett skal oppnevnes av departementet, når selve oppnevningen kan sette tvil over kandidatens upartiskhet og uavhengighet.

En bedre løsning er å forskriftsfeste at medlemmer av tilsynsrådet oppnevnes av Kongen i statsråd etter innstilling fra et innstillingsråd bestående av representanter oppnevnt fra Justis- og beredskapsdepartementet og fra humanitære organisasjoner. Det bør videre forskriftsfestes klare kompetansekrav til alle kandidatene for oppnevning. Departementet fastsetter antall medlemmer som skal oppnevnes og hvilke humanitære organisasjoner som skal ha innstillingsrett. Slik rett gis bare til organisasjoner med anerkjent menneskerettighetskompetanse eller medisinsk kompetanse, som har sagt seg villige til å være i innstillingsrådet. Antallet fordeles likt mellom dem som er oppnevnt etter innstilling fra departementet og de humanitære organisasjonene. Medlemmer oppnevnes for to år og kan gjenoppnevnes én gang. Tilsynsrådet bør videre få et eget budsjett, uavhengig av Politiets utlendingsenhet.

2. Krav til kapasitet

Tilsynsrådet består i dag av fire medlemmer og to varamedlemmer.¹⁷ Tilsynsrådet har ingen sekretær eller fulltidsansatte i dag. Så vidt NOAS er kjent med har alle medlemmene en deltidsrolle og er i full jobb ved siden av tilsynsrådsrollen.

¹² Justis- og beredskapsdepartementet, *Oppnevning av nye medlemmer til tilsynsrådet for Trandum og reoppnevning av tilsynsrådets leder*, saksnr. 2017/5241, doknr. 4, dokumentdato 23.01.2018; Justis- og beredskapsdepartementet, *Oppnevning av nye medlemmer til Tilsynsrådet for Trandum*, saksnr. 2017/5241, doknr. 5, dokumentdato 05.03.2018; Justis- og beredskapsdepartementet, *Oppnevning av nye medlemmer til Tilsynsrådet for Trandum*, saksnr. 2017/5241, doknr. 7, dokumentdato 27.03.2018.

¹³ Justis- og beredskapsdepartementet, *Oppnevning av nye medlemmer til Tilsynsrådet for Trandum*, saksnr. 2017/5241, doknr. 8, dokumentdato 23.04.2018.

¹⁴ Innsyn ble avslått etter Offentleglova § 14 første ledd med begrunnelsen at «*dokumentene det er søkt innsyn i er dokumenter som er utarbeidet for den interne saksforberedelsen*».

¹⁵ Brev fra Justis- og beredskapsdepartementet til NOAS, ref. 18/5307 - SEK, datert 25.10.2018.

¹⁶ Justis- og beredskapsdepartementet, Høringsnotat: *Høring – forskrift om tilsynsrådet for tvangsreturer og utlendingsinternatet*, op. cit. s. 3.

¹⁷ Justis- og beredskapsdepartementet, *Oppnevning av nye medlemmer til Tilsynsrådet for Trandum*, saksnr. 2017/5241, doknr. 8, dokumentdato 23.04.2018.

I ny forskrift § 1 foreslås det at tilsynsrådet «skal føre tilsyn» med a) «driften av utlendingsinternatet, herunder særskilte tilrettelagte innkvarteringssteder», b) «behandlingen av utlendinger» internert der, og c) «tvangsretur».¹⁸ Tilsynsrådet skal utarbeide og publisere sin årsmelding og avgi «løpende rapporteringer fra tilsyn ved tvangsreturer», jf. ny forskrift § 8. Tilsyn med utlendingsinternatet skal gjennomføres minst to ganger per år, og det skal føres tilsynsprotokoll, hvor det nedtegnes opplysninger om tilsynsbesøk av utlendingsinternatet jf. ny forskrift § 9.¹⁹ I forslaget legges det til grunn at det «på sikt bør føres tilsyn med ca. 20 uttransporter årlig».²⁰ I tillegg vil personell fra tilsynsrådet «på sikt inngå i «poolen» av personell med kompetanse til å gjennomføre returtilsyn hos Det europeiske grense- og kystvaktbyrået» Frontex.²¹

Ettersom omfanget av tilsynsrådets arbeid på sikt skal øke i vesentlig grad, foreslår NOAS at det forskriftsfestes at tilsynsrådet som minimum må ha en fulltidsansatt sekretær, som ansettes av departementet i en åpen ansettelsesprosess.

3. Krav til åpenhet

Tilsynsrådet publiserer bare sine årsrapporter, som gir innblikk i tilsynsrådets arbeid kun i begrenset grad. Det føres tilsynsprotokoll fra tilsynsbesøk av utlendingsinternatet, men protokoller offentliggjøres ikke. Det nye forslaget om at tilsynsrådet skal avgi løpende rapporteringer fra tilsyn ved tvangsreturer spesifiserer heller ikke at disse skal offentliggjøres.

For å sikre større åpenhet om tilsynsrådets arbeid foreslår NOAS at det forskriftsfestes at både tilsynsprotokoller fra tilsynsbesøk på utlendingsinternatet og løpende rapportering fra tilsyn ved tvangsretur offentliggjøres i den grad utlendingenes personvern ikke er til hinder for det. Forskriften bør videre åpne for at representanter fra relevante humanitære organisasjoner på frivillig basis kan delta på returreiser sammen med tilsynsrådet, slik det har vært praksis i flere andre land bundet av Returdirektivet, herunder Storbritannia, Frankrike, Tyskland, Østerrike, Latvia, Polen og Slovenia.²² Tilsynsrådet bør videre oppfordres til å opprette et uformelt rådgivende utvalg, der relevante sivilsamfunnsaktører minst én gang per år kan diskutere aktuelle problemstillinger innenfor tilsynsrådets mandat direkte med tilsynsrådets medlemmer.

NOAS takker for anledningen til å delta i høringsrunden, og vi er tilgjengelige for ytterligere kommentarer om dette skulle være ønskelig.

¹⁸ Justis- og beredskapsdepartementet, Høringsnotat: *Høring – forskrift om tilsynsrådet for tvangsreturer og utlendingsinternatet*, op. cit. s. 6.

¹⁹ Ibid., s. 7.

²⁰ Ibid. s. 5.

²¹ Ibid.

²² European Commission: Directorate-General Justice, Freedom and Security, *Comparative study on practices in the field of return of forced return monitoring*, JLS/2009/RFX/CA/1001, 10.11.2011, tilgjengelig fra: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/88a6b015-a715-45f3-af69-1ef33b991500>

Med vennlig hilsen
Norsk Organisasjon for Asylsøkere

A handwritten signature in blue ink that reads "Ann-Magrit Austenå". The signature is written in a cursive style with a large, looped final flourish.

Ann-Magrit Austenå
generalsekretær

Marek Linha
juridisk rådgiver