



Stortingets justiskomite

Vår referanse: 2021/87
Dato: 28.04.2021

Innspill til komitebehandling av lovproposisjon – forslag om at tilsyn av tvangsreturer skal legges til Tilsynsrådet for Politiets utlendingsinternat på Trandum

1. Bakgrunn

Vi viser til Prop. 139 L (2020-2021) om endringer i politiregisterloven og utlendingsloven (samleproposisjon), som er til behandling i komiteen.

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) vurderer saker i lys av de rettslige rammer og føringer som følger av myndighetenes menneskerettslige forpliktelser etter Grunnloven, Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) og andre internasjonale konvensjoner. NIMs oppgave er å uttale seg om forslaget sine menneskerettslige sider. Vi uttaler oss som utgangspunkt ikke om hensiktsmessigheten eller prioriteringen av virkemidler for å oppfylle myndighetenes menneskerettslige forpliktelser. Det kan vi likevel gjøre hvis det etter forholdene kan få betydning for oppfyllelsen av menneskerettighetene i praksis.

Tilsynsrådet for Politiets utlendingsinternat på Trandum (heretter Tilsynsrådet) har gjort oss kjent med sitt skriftlige innspill til komiteen av 28. april 2021.

Justis- og beredskapsdepartementet har besluttet at oppgaven etter Europaparlament- og Rådsdirektiv 2008/115/EF (returdirektivet) artikkel 8 nr. 6 med å føre tilsyn med tvangsreturer skal legges til det eksisterende tilsynsrådet for Politiets utlendingsinternat på Trandum (heretter tilsynsrådet), jf. Prop. 139 L (2020-2021) punkt 3.8.1. I proposisjonen foreslår regjeringen en egen lovbestemmelse om Tilsynsrådet i utlendingsloven § 107 a, som også hjemler tilsyn med tvangsreturer, utlendingsinternatet, og særskilt tilrettelagte innkvarteringssteder. Departementet sendte på høring 23. september 2019 forslag om en ny forskrift om tilsynsrådet for tvangsreturer og utlendingsinternatet og en lovbestemmelse om Tilsynsrådet. Forskriftsforslaget er fortsatt til behandling i departementet.

Returdirektivet fremhever på en rekke steder og på ulike måter at menneskerettslige forpliktelser ligger til grunn for direktivets bestemmelser.¹ Formålet med returdirektivets krav om tilsyn av tvangsreturprosessen er derfor blant annet å sikre at tvangsreturer gjennomføres i tråd med menneskerettighetene. Det er særlig forbudet mot umenneskelig og nedverdiggende behandling eller

¹ Returdirektivet fortalen punkt 22, artikkel 1, artikkel 5, artikkel 8 nr. 4 og artikkel 10 nr. 1.



straff, retten til privat- og familieliv og forbudet mot vilkårlig fengsling etter den Europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) som er aktuelle i tvangsretursituasjoner. Også hensynet til barnets beste etter FNs barnekonvensjon og Grunnloven gir viktige føringer for gjennomføringen av tvangsreturer.

2. Krav til omfanget av tilsynet med tvangsreturer og departementets kostnadsanslag

Vi savner et bedre grunnlag for å vurdere departementets anslag om kostnadene knyttet til å legge tilsyn av tvangsreturer til Tilsynsrådet. Det er nødvendig å vurdere mer inngående rekkevidden av plikten etter returdirektivet artikkel 8 nr. 6 og omfanget av bidraget til den europeiske grense- og kystvakt (Frontex). Et for lavt budsjett ut fra oppgavene kan både innebære at tilsynet med tvangsreturer ikke blir forsvarlig. Det kan også gå vesentlig utover Tilsynsrådets tilsyn på Trandum utlendingsinternat.

Direktivbestemmelsen i artikkel 8 nr. 6 lyder i engelsk versjon:

«Member States shall provide for an effective forced-return monitoring system.»

Direktivet gir lite føringer for hvordan et nasjonalt tilsyn av tvangsreturer skal innrettes, og gir derfor statene en stor skjønnsmargin for innrettelsen av et slikt system. EU-kommisjonen legger i sine retningslinjer til grunn at det ut fra direktivets ordlyd og kontekst kan utledes visse føringer, som særlig knytter seg til tilsynets effektivitet og uavhengighet.² Om omfanget av tilsynet heter det:

«Article 8(6) does not imply an obligation to monitor each single removal operation. A monitoring system based on spot checks and monitoring of random samples may be considered sufficient as long as the monitoring intensity is sufficiently close to guarantee overall efficiency of monitoring;»³

I proposisjonen uttaler departementet i punkt 4 (Økonomiske og administrative konsekvenser):

-“...Omfanget av de økonomiske og administrative konsekvensene vil først og fremst avhenge av antallet uttransporter det føres tilsyn med, hvilken type tilsyn som føres og til hvilken destinasjon det uttransporteres. Returdirektivet gir ingen anvisning på antallet uttransporter det skal føres tilsyn med, og det må derfor kunne legges til grunn at tilsyn med et representativt utvalg vil være tilstrekkelig. I tillegg kommer eventuelle andre økte kostnader for tilsynsrådets virksomhet som følge av oppgaven med returtilsyn, f.eks. dersom det oppnevnes ytterligere medlemmer av tilsynsrådet....»

«Tilsynsrådets virksomhet finansieres i dag innenfor politiets budsjettramme. Merutgiftene som følge av forslaget er anslått til i underkant av 2 mill. kroner. Kostnadene forbundet med utvidelse av tilsynsrådets mandat til å omfatte returtilsyn skal håndteres innenfor politiets budsjettammer.»

Departementets kostnadsanslag i proposisjonen synes å bygge på antagelsen i høringsnotatet om tilsyn av 20 tvangsreturer i året, jf. høringsnotatet punkt 4 på side 5. Vi viser til tall fra Politiets

² 1 Annex to the Commission Recommendation establishing a common “Return Handbook” to be used by Member States’ competent authorities when carrying out return related tasks, punkt 8 på s. 49.

³ 1 Annex to the Commission Recommendation establishing a common “Return Handbook” to be used by Member States’ competent authorities when carrying out return related tasks, punkt 8 på s. 49.



Utlendingsenhet tyder på at det gjennomføres om lag 4000 til 5000 uttransporteringer i normale år. Som det fremgår ovenfor, vil et monitoreringssystem basert på «spot checks» eller «random samples» kunne være tilstrekkelig såfremt «the intensity is sufficiently close to guarantee overall efficiency of monitoring». Kontrollen må følgelig ha et omfang som sikrer overordnet effektiv kontroll. Dette fordrer at Tilsynsrådet har grunnlag for å bygge på at utvalget er representativt for hvordan politiets samlede praksis er i ulike typesituasjoner. Ulike forhold kan spille inn på hvordan en tvangsretur gjennomføres, som f.eks. språkvansker, helseproblemer, hvorvidt mindreårige er med og sikkerhetsrisiko. Videre vil effektivitetskravet etter vårt syn innebære at Tilsynsrådet må foreta en viss løpende kontroll av uttransporteringene. Det setter grenser for hvor lang tid det kan gå mellom kontrollene. Begge disse forholdene er det etter vårt syn nødvendig at departementet utreder.

Med henblikk på omfanget av og kostnadene knyttet til Tilsynsrådets bidrag til den europeiske grense- og kystvakt (Frontex), vises det til Tilsynsrådets skriftlige innspill til komiteen punkt 3.

Som NIM fremholdt i høringsrunden, er det viktig av at Tilsynsrådet får tilstrekkelige ressurser til å kunne foreta effektivt tilsyn med både tvangsreturene og utlendingsinternatet, herunder å foreta gode rapporteringer om forholdene på Trandum. Siste års årsmelding fra Tilsynsrådet reiser flere alvorlige spørsmål om menneskerettslig ivaretagelse ved Trandum. Det er viktig at rådet ikke pålegges for omfattende nye oppgaver, uten at det er dimensjonert for det. Det er fordi det vil kunne gå på bekostning av tilsynet med Trandum, og dermed også rettsikkerheten til de som oppholder seg der.

Vi mener at det i denne saken er nødvendig med en mer inngående redegjørelse til Stortinget for hvordan det å legge tilsyn av tvangsreturer til det eksisterende Tilsynsrådet for Politiets utlendingsinternat på Trandum kan påvirke hvordan Tilsynsrådet kan oppfylle sitt mandat.

Stortinget har etter vårt syn ikke tilstrekkelig grunnlag for å vedta lovforslaget. Vi anbefaler at Stortinget sender saken tilbake til regjeringen for ytterligere utredning.

NIM bidrar gjerne til avklaringer eller diskusjoner om ønskelig.

Vennlig hilsen

for Norges institusjon for menneskerettigheter

Adele Matheson Mestad

Direktør

Thomas Malmer Berge

Seniorrådgiver

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har dermed ingen signatur.