

# Høring – forskrift om tilsynsrådet for tvangsreturer og utlendingsinternatet

## 1. Innledning og bakgrunn

Justis- og beredskapsdepartementet sender med dette på høring forslag til en ny forskrift om tilsynsrådet for tvangsreturer og utlendingsinternatet. I tillegg foreslås gjeldende lovregulering av tilsynsrådet flyttet fra lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) § 107 åttende ledd til en ny § 107 a.

Bakgrunnen for forslaget er Europaparlaments- og Rådsdirektiv 2008/115/EF om felles standarder og prosedyrer i medlemsstatene for retur av tredjelandsborgere med ulovlig opphold (returdirektivet) artikkel 8 nr. 6, som pålegger medlemsstatene å ha et effektivt system for kontroll av tvangsreturer. Som Schengen-medlem har Norge akseptert å bli bundet av direktivet. På tidspunktet for direktivets ikrafttredelse 24. desember 2010 ble det antatt at det norske overordnede systemet for tilsyn med returer (overordnet tilsyn fra sjefen for Politiets utlendingsenhet, ansvar tillagt tilsynsrådet for Politiets utlendingsinternat på Trandum, Sivilombudsmannen, Spesialenheten for politisaker og domstolene) tilfredsstilte direktivets krav, jf. Prop. 3 L (2010-2011) Endringer i utlendingsloven (gjennomføring av returdirektivet) punkt 7.1.5. Gjennom Schengen-evalueringene av Norge i 2012 og 2017 har det imidlertid blitt klart at det kreves en mer entydig plassering av ansvaret for å føre tilsyn med tvangsretur for å oppfylle direktivets krav. Justis- og beredskapsdepartementet har derfor besluttet at oppgaven med å føre tilsyn med tvangsreturer skal legges til tilsynsrådet for Politiets utlendingsinternat på Trandum. Når tilsynsrådet etter dette tillegges flere oppgaver ved at det også skal føres tilsyn med tvangsreturer, finner departementet det naturlig at det gis en egen forskrift for tilsynets virksomhet.

## 2. Gjeldende rett

Gjeldende regler om tilsynsrådet finnes i forskrift 23. desember 2009 nr. 1890 om politiets utlendingsinternat (utlendingsinternatforskriften) § 17, som er hjemlet i utlendingsloven § 107. Utlendingsinternatforskriften § 17 har følgende ordlyd:

### *§ 17 Tilsynsråd*

Et eksternt tilsynsråd skal føre tilsyn med at behandlingen av utlendingene skjer i samsvar med lovgivningen.

Justisdepartementet oppnevner leder, nestleder, medlemmer og varamedlemmer av tilsynsrådet for en funksjonstid på to år. Tilsynsrådets leder bør være eller ha vært dommer. Personer som i løpet av oppnevningsperioden fyller 70 år

eller mer, kan ikke oppnevnes. Medlemmene bør ikke gjenoppnevnes mer enn to ganger.

Tilsyn skal gjennomføres minst 2 ganger pr. år. Tilsynsrådet skal selv planlegge og gjennomføre sin virksomhet. Tilsynsrådet kan ta opp saker etter henvendelse fra utlending eller på eget initiativ.

Tilsyn kan være varslet på forhånd eller skje uanmeldt. Tilsynsrådets medlemmer har rett til å inspisere utlendingsinternatets områder, bygninger og rom der utlendinger oppholder seg. De kan kreve opplysninger om behandlingen av utlendingene.

Tilsynsrådets medlemmer har rett til å snakke med utlendingen dersom utlendingen selv ønsker det og uten at tilsatte er til stede. Tilsynsrådets medlemmer har rett til å delta på møter om utlendingen og kan kreve innsyn i saksdokumentene hvis vedkommende utlending samtykker.

Det skal ved utlendingsinternatet føres en tilsynsprotokoll hvor det nedtegnes opplysninger om tilsynsbesøk, herunder varighet og om de forhold tilsynsrådet måtte ha noe å bemerke til.

Sakene skal søkes løst på utlendingsinternatet. Dersom dette ikke fører frem eller rådet av andre årsaker finner grunn til det, kan saken tas opp med overordnet myndighet. Ved utgangen av hvert år sender tilsynsrådet årsmelding for virksomheten til Politiets utlendingsenhet. Denne videresendes Politidirektoratet med uttalelse fra sjefen for Politiets utlendingsenhet. Tilsynsrådet skal selv besørge offentliggjøring av sin årsmelding.

Forvaltningslovens regler om taushetsplikt gjelder for tilsynsrådets virksomhet. Tilsynsrådets medlemmer må ikke komme med utsagn til utlending eller noen som representerer denne, om endringer i behandlingen eller i avgjørelser som er truffet. Tilsynsrådets medlemmer må heller ikke eksponere sikkerhetsforanstaltninger eller andre forhold av betydning for å hindre rømning fra eller inntrenging i utlendingsinternatet.

### 3. Nærmere om forslaget

#### 3.1 Lovendring

Etter gjeldende rett er tilsynsfunksjonen hjemlet i utlendingsloven § 107 åttende ledd, som lyder:

Det skal opprettes et uavhengig tilsynsråd som skal føre tilsyn med driften av utlendingsinternatet og behandlingen av utlendingene som oppholder seg der.

Siden tilsynet nå også skal omfatte tvangsreturer, foreslår departementet en ny bestemmelse med følgende ordlyd:

*§ 107 a Tilsynsrådet for tvangsreturer og utlendingsinternatet*

Et uavhengig tilsynsråd fører tilsyn med tvangsreturer, driften av utlendingsinternatet og behandlingen av utlendingene som oppholder seg der.

Kongen kan gi utfyllende bestemmelser i forskrift.

§ 107 åttende ledd foreslås opphevet.

I tillegg foreslås det endringer i utlendingsloven § 90 niende ledd, som følge av at det ikke lenger vil være nødvendig med en egen forskriftshjemmel om innføring av et system for kontroll av tvangsreturer. Dette vil være dekket av forskriftshjemmelen i ny § 107 a.

### 3.2 Forslag til ny forskrift om tilsynsrådet og endringer i utlendingsinternatforskriften

Forslaget er hovedsakelig en videreføring av gjeldende rett, men det foreslås nå en egen forskrift som også vil gjelde tilsyn med tvangsreturer. Forslaget til forskrift er delt opp i fire kapitler som vil bli gjennomgått nærmere i det følgende.

#### *Kapittel 1 Tilsynsrådets oppgaver og definisjoner*

Kapittel 1 inneholder bestemmelser om tilsynsrådets oppgaver, definisjoner og virkeområde for tilsyn ved tvangsreturer.

I § 1 beskrives tilsynsrådets oppgaver. Bokstav a og b er en videreføring av utlendingsinternatforskriften § 17 første ledd, men det fremgår nå klarere at tilsynsordningen også kan omfatte andre tilrettelagte innkvarteringssteder enn utlendingsinternatet. Bokstav c er ny, ved at det der fremgår at også tvangsreturer er omfattet av tilsynsordningen.

§ 2 første ledd inneholder en definisjon av begrepet «tvangsretur». I annet og tredje ledd er det nærmere presisert hvilke flyreiser tilsynsordningen omfatter og at tilsynet gjelder fra avhenting av utlendingen og frem til overlevering i utlandet er gjennomført.

#### *Kapittel 2 Oppnevning av tilsynsrådet og krav til opplæring*

§ 3 regulerer oppnevning av tilsynsrådet og er i sin helhet en videreføring av utlendingsinternatforskriften § 17 annet ledd. Selv om tilsynsrådets medlemmer oppnevnes av departementet, bør det for å finne de best egnede kandidatene legges til rette for at relevante aktører fra det sivile samfunn kan foreslå kandidater. Departementet ber høringsinstansene uttale seg om hvorvidt en eventuell forslagsordning bør forskriftsfestes eller på annen måte bør settes i system.

Krav om opplæring i § 4 er derimot nytt. Tilsyn med tvangsreturer krever opplæring og slik opplæring skal gis i samsvar med godkjente europeiske standarder.

#### *Kapittel 3 Generelle bestemmelser*

Kapittelet regulerer ulike sider ved av tilsynsordningen. § 5 er en videreføring av utlendingsinternatforskriften § 17 fjerde ledd annet og tredje punktum, og slår fast at tilsynsrådet kan kreve de opplysninger og adgang til de steder som er nødvendige for å

kunne gjennomføre sine tilsynsoppgaver. Det sies videre uttrykkelig at tilsynsrådet kan stille spørsmål om konkrete forhold under gjennomføringen og i etterkant av tilsynet.

§ 6 regulerer taushetsplikt og er en videreføring av utlendingsinternatforskriften § 17 siste ledd.

§ 7 er ny og pålegger politiet ansvaret for den praktiske tilretteleggingen for at tilsynsrådets medlemmer kan være tilstede under tvangsreturen. Videre skal politiet i forkant av reisen gi tilsynsrådet opplysninger som er nødvendige for at tilsynsrådet kan ivareta sine oppgaver.

§ 8 regulerer tilsynsrådets rapportering og er en videreføring av utlendingsinternatforskriften § 17 syvende ledd tredje til femte punktum. Nytt er imidlertid at det i annet ledd gis anvisning på at tilsynsrådet må avgi løpende rapporteringer fra tilsyn ved tvangsretur.

#### *Kapittel 4 Gjennomføring av tilsyn*

Kapittelet inneholder bestemmelser om hvordan tilsyn skal gjennomføres med henholdsvis utlendingsinternatet og tvangsretur.

§ 9 regulerer tilsyn med utlendingsinternatet og andre særskilte tilrettelagte innkvarteringssteder. Bestemmelsen inneholder ikke noe nytt, og er en videreføring av det som i dag er regulert i utlendingsinternatforskriften § 17 tredje, fjerde, femte og sjette ledd.

§ 10 er ny og regulerer tilsyn med tvangsreturer. Etter første ledd skal tilsynsrådet føre tilsyn med om tvangsreturer blir gjennomført i tråd med nasjonalt regelverk og retningslinjer som gjelder for uttransport, herunder bruk av tvangsmidler, samt relevante internasjonale forpliktelser. Nasjonalt regelverk og retningslinjer vil blant annet omfatte utlendingsforskriften § 17-15, politiinstruksen kapittel 11 og Politiets utlendingsenhets instruks for gjennomføring av uttransporter (uttransportinstruksen). Relevante internasjonale forpliktelser vil blant annet omfatte grunnleggende menneskerettigheter og returdirektivet artikkel 8 nr. 4, som angir at tvangstiltak skal gjennomføres i tråd med nasjonal lovgivning, i samsvar med grunnleggende rettigheter og med behørig respekt for tredjelandsborgerens verdighet og fysiske integritet.

I annet ledd foreslås det tydeliggjort at det er tilsynsrådet selv som bestemmer hvilke tvangsreturer det skal føres tilsyn med, og om tilsynet skal gjelde hele returen eller bare deler av den.

#### **4. Økonomiske og administrative konsekvenser**

Det er kun tilsynsrådets nye oppgave med å føre tilsyn med tvangsreturer som vil medføre økonomiske og administrative konsekvenser. Omfanget av disse 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 i seg selv 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. Det følger imidlertid av regelverket om Den europeiske grense- og kystvakten at det skal føres tilsyn med alle fellesflygninger i regi av Det europeiske grense- og kystvaktbyrået.

Tilsynsrådet skal selv bestemme hvilke tvangsreturer de vil føre tilsyn med. Antallet tilsyn vil måtte økes gradvis, og departementet legger per nå til grunn at det på sikt bør føres tilsyn med ca. 20 uttransporter årlig, fordelt på fellesflygninger (chartere), ledsaget retur og tilsyn til avreise (gate). 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.

Gitt ulikheten i varighet og omfang av returene det vil bli ført tilsyn med, vil et anslag over økonomiske og administrative konsekvenser nødvendigvis være usikkert. Departementet antar likevel at en snittkostnad på 75.000 kroner pr. reise er et riktig utgangspunkt. I tillegg kommer om lag 100.000 kroner for deltakelse på opplæring osv. gjennom FReM III-prosjektet. Dersom det føres tilsyn med 20 returer årlig, vil dette gi en årlig kostnad på ca. 1,6 mill. kroner. I tillegg kommer eventuelle andre økte kostnader for tilsynsrådets virksomhet som følge av oppgave med returtilsyn, f.eks. dersom det må oppnevnes ytterligere medlemmer av tilsynsrådet.

Tilsynsrådets virksomhet finansieres i dag over kap. 440 Politidirektoratet – politi- og lensmannsetaten. Det legges opp til at kostnader forbundet med utvidelse av tilsynsrådets mandat skal dekkes på samme måte. Kostnader ved tilsyn av fellesreturer (chartere) i regi av Det europeiske grense- og kystvaktbyrået vil i noen grad bli refundert fra byrået.

## 5. Forslag til endringer i utlendingsloven

§ 90 niende ledd skal lyde:

Kongen kan gi nærmere regler i forskrift om fastsettelse av *utreisefrist*.

§ 107 åttende ledd oppheves. Niende ledd blir åttende ledd.

Ny § 107 a skal lyde:

§ 107 a *Tilsynsrådet for tvangsreturer og utlendingsinternatet*

Et uavhengig tilsynsråd fører tilsyn med tvangsreturer, driften av utlendingsinternatet og behandlingen av utlendingene som oppholder seg der.

Kongen kan gi utfyllende bestemmelser i forskrift.

## 6. Forslag til forskrift

### **Forskrift om tilsynsrådet for tvangsreturer og utlendingsinternatet**

#### **Kapittel 1 Formål og definisjoner**

##### *§ 1 Tilsynsrådets oppgaver*

Tilsynsrådet skal føre tilsyn med

- a) driften av utlendingsinternatet, herunder særskilte tilrettelagte innkvarteringssteder
- b) at behandlingen av utlendinger som oppholder seg på steder som nevnt i bokstav a skjer i samsvar med utlendingsloven § 107 og utlendingsinternatforskriften
- c) tvangsreturer, jf. Europaparlaments- og rådsdirektiv 2008/115/EF artikkel 8 nummer 6.

##### *§ 2 Definisjoner og avgrensning*

Med tvangsreturer menes uttransport av utlendinger uten gyldig oppholdsgrunnlag i Norge eller Schengenområdet som ikke returnerer frivillig og der det brukes tvangstiltak.

Tilsynsordningen omfatter tvangsreturer gjennomført via rutefly, nasjonale charter og charter i regi av Frontex.

Tilsynet med tvangsreturer gjelder fra avhenting av utlendingen og frem til overlevering er gjennomført.

#### **Kapittel 2 Oppnevning av tilsynsrådet og krav til opplæring**

##### *§ 3 Oppnevning*

Justisdepartementet oppnevner leder, nestleder, medlemmer og varamedlemmer av tilsynsrådet for en funksjonstid på to år. Tilsynsrådets leder bør være eller ha vært dommer. Personer som i løpet av oppnevningsperioden fyller 70 år eller mer, kan ikke oppnevnes. Medlemmene bør ikke gjenoppnevnes mer enn to ganger.

##### *§ 4 Krav til opplæring*

Før oppstart av tilsyn på tvangsreturer skal medlemmene av tilsynsrådet ha gjennomført tilstrekkelig opplæring etter godkjente europeiske standarder.

#### **Kapittel 3 Generelle bestemmelser**

##### *§ 5 Tilsynsrådets krav på opplysninger og tilgang til steder*

Tilsynsrådet kan kreve de opplysninger og adgang til de steder som er nødvendige for at de kan gjennomføre sine tilsynsoppgaver.

Tilsynsrådet kan stille spørsmål om konkrete forhold under gjennomføringen og i etterkant av tilsynet.

#### *§ 6 Taushetsplikt*

Forvaltningslovens regler om taushetsplikt gjelder for tilsynsrådets virksomhet. Taushetsplikten omfatter også sikkerhetsforanstaltninger og andre forhold av betydning for å hindre rømning fra eller inntrenging i utlendingsinternatet.

#### *§ 7 Politiets plikter*

Politiet har ansvar for den praktiske tilretteleggingen i forbindelse med tilsynsrådets tilstedeværelse under tvangsreturen, og skal i forkant overlevere de nødvendige opplysningene for ivaretagelse av tilsynsrådets oppgaver.

#### *§ 8 Rapportering*

Ved utgangen av hvert år sender tilsynsrådet årsmelding for virksomheten til Politiets utlendingsenhet. Denne videresendes Politidirektoratet med uttalelse fra sjefen for Politiets utlendingsenhet. Tilsynsrådet skal selv besørge offentliggjøring av sin årsmelding.

Tilsynsrådet skal likevel avgi løpende rapporteringer fra tilsyn ved tvangsreturer.

### **Kapittel 4 Gjennomføring av tilsyn**

#### *§ 9 Tilsyn med utlendingsinternatet*

Tilsyn skal gjennomføres minst to ganger pr. år. Tilsynsrådet skal selv planlegge og gjennomføre sin virksomhet.

Tilsyn kan være varslet på forhånd eller skje uanmeldt.

Tilsynsrådets medlemmer har rett til å snakke med utlendingen dersom utlendingen selv ønsker det og uten at tilsatte er til stede. Tilsynsrådets medlemmer har rett til å delta på møter om utlendingen og kan kreve innsyn i saksdokumentene hvis vedkommende utlending samtykker.

Tilsynsrådet kan ta opp saker etter henvendelse fra utlending eller på eget initiativ. Sakene skal søkes løst på utlendingsinternatet. Dersom dette ikke fører frem eller rådet av andre årsaker finner grunn til det, kan saken tas opp med overordnet myndighet.

Det skal ved utlendingsinternatet føres en tilsynsprotokoll hvor det nedtegnes opplysninger om tilsynsbesøk, herunder varighet og om de forhold tilsynsrådet har merknader til.

### § 10 *Tilsyn med tvangsreturer*

Tilsynsrådet skal føre tilsyn med om tvangsreturer blir gjennomført etter de nasjonale og internasjonale lover og retningslinjer som gjelder for uttransport, herunder bruk av tvangsmidler.

Tilsynsrådet velger selv ut hvilke tvangsreturer de vil føre tilsyn med. Tilsynsrådet velger selv om de skal delta på hele tvangsreturen, eller om tilsynet kun skal gjennomføres for deler av uttransporten.

## **Kapittel 5 Ikraftsetting**

### § 11 *Ikraftsetting*

Forskriften trer i kraft x.x.20xx. Fra samme tidspunkt oppheves forskrift 23. desember 2009 nr. 1890 om Politiets utlendingsinternat § 17.