



TILSYNSRÅDET FOR TVANGSRETURER
OG UTLENDINGSINTERNATET

Tilsynsrådet for tvangsreturer og utlendingsinternatets årsmelding 2024 (Tvangsreturgruppen)

Leders beretning



Fjorårets årsmelding fra tvangsreturgruppen var den første i sitt slag: I 2023 ble et nasjonalt organ med mandat til å føre tilsyn med tvangsreturer fra Norge, endelig etablert. Etableringen var, mildt sagt, på overtid. Forpliktelsen til å ha en tilsynsordning, har ligget der som et krav siden returdirektivet trådte i kraft i Norge i 2011.

Selv om etableringen av tilsynsorganet i fjor – og alt arbeidet som fulgte med dette – tok lengre tid enn verken rådet eller sekretariatet hadde forutsett, bar fjorårets årsmelding også preg av et optimistisk tilsynsråd som var klare for å ta fatt på oppgaven: I 2024 både skulle og burde vi være i gang med kjernen av virksomheten vår, nemlig å føre tilsyn med tvangsreturer.

Det er dessverre bare å slå fast at dette har ikke skjedd. Grunnen er enkel: Justis- og beredskapsdepartementet har ikke sørget for at en forsikringsordning for rådsmedlemmene er på plass. Årsmeldingen for 2024 er derfor relativt kort. Det vises for øvrig til årsmeldingen for 2023 som redegjør mer detaljert for Tilsynsrådets mandat og regelverket.

Det vi kan gjøre er å konstatere at forpliktelsen Norge har i returdirektivet er brutt.

Medlemmer

Tilsynsrådets returgruppe består i dag av:

- Jurist Anders Jordet, gruppeleder (Oslo)
- Sykepleier Tony Heyerdahl, medlem (Follebu)
- Advokat Annicken Iversen, medlem (Oslo)
- Avdelingsdirektør og jurist Marianne Granlund, medlem (Sørum)
- Trygderettsdommer Espen Slettmyr, medlem (Sandvika)

Medlemmene oppnevnes for to år av gangen og deres oppnevningsperiode utløper ved årsskriftet 2024. Tilsynsrådet har i tillegg et fast sekretariat i Sivilrettsforvaltningen.

Tilrettelegging av returmonitoreringsoppdraget

I 2024 har Tilsynsrådet og sekretariatet fortsatt arbeidet med å etablere returmonitorering.

I februar 2024 ble det inngått en samarbeidsavtale mellom Statens sivilrettsforvaltning (SRF) og Politiets utlendingsenhet (PU) om gjennomføring av tvangsreturmonitorering. I denne avtalen er PU ansvarlig for plan, beredskap og sikkerhet for alle oppdrag som monitor og sekretariatet deltar på.

I mars 2024 fullførte alle medlemmene av returgruppen i Tilsynsrådet opplæring. I opplæringen gjennomgikk PU sitt arbeid med uttransporter. Tema som ble gjennomgått var saksgangen ved en uttransport, PUs forståelse av det juridiske rammeverket, barnefaglig kompetanse og praktisk opplæring i metoder og materiell. Returgruppen erkjenner viktigheten av å ha kunnskap om detaljene i politiets arbeid. I tillegg til PUs gjennomgang, deltok Det danske sivilombudet også på kurset og holdt et foredrag om monitors rolle under gjennomføringen av en tvangsretur. Det danske sivilombudet har siden 2011 monitorert det danske politiets tvangsreturer, og de er en viktig samarbeidspartner for Tilsynsrådet og sekretariatet.

Etablering av tvangsreturmonitorering har tatt tid, og ordningen er fortsatt ikke operativ. Det som gjenstår, er å få på plass en forsikringsordning for medlemmene av Tilsynsrådet. Digitaliserings- og Forvaltningsdepartementet fremholdt i brev til Justis- og beredskapsdepartementet 19. mars 2024 at medlemmer av Tilsynsrådet for tvangsreturer og utlendingsinternatet ikke kan anses som statsansatte, og følgelig ikke dekket av forsikrings- og erstatningsordningene som gjelder for arbeidstakere i staten. SRF har gjennom 2024 vært i jevnlig dialog med Justis- og beredskapsdepartementet om hvordan vi skal håndtere dette, men venter fortsatt på endelig avklaring fra departementet. Et alternativ som nå vurderes er å tegne private forsikringer for medlemmene i Tilsynsrådet.

Gjennomføring av tilsynet

Tilsynsrådet er uavhengig og kan ikke instrueres om sin oppgaveløsning, lovtolkning eller skjønnsutøvelse, jf. forskriften for tvangsreturer og utlendingsinternatet § 5.

Tilsynsrådet skal føre tilsyn med om tvangsreturer blir gjennomført etter de nasjonale og internasjonale lover og retningslinjer som gjelder for uttransport, herunder for bruk av makt og maktmidler. Det skal ikke føres tilsyn med retur av personer som nevnt i Europaparlaments- og rådsdirektiv 2008/115/EF artikkel 2 nr. 2. Dette omfatter personer som er ilagt en strafferettslig sanksjon som går ut på eller har til følge at de skal returneres, i samsvar med nasjonal lovgivning, eller som skal utleveres.

Tilsynet kan omfatte hele eller deler av tvangsreturen. Tilsynsrådet foretar selv utvelgelse av hvilke returer som skal følges innenfor eventuelle rammer gitt i medhold av forskriften for tvangsreturer og utlendingsinternatet § 5, og om tilsynet skal omfatte hele eller deler av uttransporten.

Tilsynsrådet behandler ikke klager på vedtak som ledd i sin tilsynsvirksomhet. Eventuelle klager på vedtak må derfor sendes PU eller relevant klageinstans. For tilsynsvirksomheten er det imidlertid verdifullt å få oversendt bekymringsmeldinger/avviksmeldinger og annen informasjon om enkelthendelser som kan gi relevant informasjon om lovbrudd, aktuelle fokusområder og gjentakende utfordringer ved tvangsreturer.

I løpet av 2024 har Tilsynsrådet mottatt noen enkelthenvendelser, hvor det er meldt inn bekymring/avvik i forbindelse med gjennomførte tvangsreturer. Bekymringene har hovedsakelig dreid seg om politiets bruk av makt og trusler, samt mistanke om systematisk bruk av beroligende medisiner som middel for kontroll. Enkelte av henvendelsene ble fulgt opp overfor PU, og samtlige vil inngå i Tilsynsrådets videre tilsynsarbeid.

Dokumenttilsyn med PUs utreiserapporter

Politiet plikter å overlevere de opplysningene som er nødvendige for at Tilsynsrådet skal kunne ivareta sine oppgaver, jf. forskriften for tvangsreturer og utlendingsinternatet § 8.

Høsten 2024 forsøkte Tilsynsrådet å foreta et dokumenttilsyn av PUs utreiserapporter. Formålet var å vurdere om PU oppfyller sin dokumentasjonsplikt, og om uttransportene er gjennomført i henhold til nasjonale og internasjonale lover og retningslinjer som gjelder for uttransport^[1]. PU ble i den anledning bedt om å oversende rapporter som omhandlet sårbare grupper, herunder enslige mindreårige, familier med barn, samt saker hvor det var anvendt maktmidler og som omhandlet feilede forsøk på tvangsreturer.

I PUs svarbrev 8. oktober 2024 ble det informert om at det på bakgrunn av tekniske utfordringer i saksbehandlingssystemene politiet bruker (UTSYS og DUF), og av kapasitetshensyn, ikke var mulig å imøtekomme Tilsynsrådets forespørsel. Det ble vist til at det ikke er mulig å foreta de manuelle gjennomgangene som kreves for å sikre at Tilsynsrådet mottok utreiserapportene i de etterspurte sakene. Det ble videre informert om at det ikke er mulig å gjøre automatiske uttrekk, verken fra UTSYS eller DUF over saker som utelukkende faller inn under Tilsynsrådets mandat for monitorering.

Tilsynsrådet forespurte i e-post 9. oktober 2024 om det eventuelt kunne være et alternativ at Tilsynsrådet fikk oversendt alle rapportene fra inneværende år og selv foretok sorteringen. I PUs svar samme dag ble det informert om at dette heller ikke var mulig grunnet kapasitetshensyn.

I oppfølgingen av korrespondansen ble det holdt et møte mellom sekretariatet og PU 11. oktober 2024. I møtet opplyste PU at de dessverre ikke kunne imøtekomme Tilsynsrådets bestilling, men de kunne gjøre et statistisk uttrekk som omfattet 37 gjennomførte tvangsreturer av mindreårige sammen med foresatte eller annet familiemedlem. Etter å ha gjennomført uttrekket ble 33 saker identifisert til å falle innenfor Tilsynsrådets mandat. Disse ble i PUs brev 25. oktober 2024 oversendt Tilsynsrådet.

Etter å ha gjennomgått de 33 sakene sendte Tilsynsrådet et oppfølgingsbrev til PU 20. november 2024. I brevet ble det blant annet konstatert at PU per i dag ikke har et datasystem som åpner for et reelt dokumenttilsyn. Videre ble det bemerket at rapportene som Tilsynsrådet fikk oversendt ikke gjorde det mulig å ta stilling til om nasjonale og internasjonale regler er fulgt under gjennomføringen av returene. Tilsynsrådet fremholdt at dette må utbedres. Det ble videre påpekt at manglende kapasitet ikke er en god nok begrunnelse for ikke å imøtekomme Tilsynsrådets forespørsel.

Fotnoter for dokumenttilsyn med pus utreiserapporter

- 1 Forskrift for tvangsreturer og utlendingsinternatet § 11, Europarådets retningslinjer, Twenty Guidelines on Forced Returns, punkt 20 og PUs uttransporteringsinstruks.

Aktivitet i 2024

I begynnelsen av april 2024 ble Tilsynsrådet v/ returgruppens leder, Anders Jordet, invitert til å holde kurs/foredrag for Politihøgskolen om monitorering av tvangsreturer. Fokuset var på menneskerettigheter, monitores rolle, samt Tilsynsrådets oppgave og rolle. Dette ble avholdt sammen med én fra sekretariatet.

Videre har Jordet deltatt på en tvangsretur i regi av Frontex i desember.

Avsluttende bemerkninger

Tilsynsrådet gir avslutningsvis enkelte anbefalinger:

- Politiets systemer utbedres slik at det på en effektiv måte kan utleveres relevante og etterspurte opplysninger om tvangsreturertil Tilsynsrådet.
- Tilsynsrådet har forsøkt å gjennomføre et dokumenttilsyn. Karakteren på den dokumentasjonen rådet fikk til gjennomgang kan så tvil om politiet oppfyller sin rapporteringsplikt. Tilsynsrådet anbefaler at PU gjennomgår sine rapporteringsrutiner og påser at disse er i tråd med gjeldende regelverk.
- Maktmidler bør være så skånsomme som mulig. Norge har enda ikke godkjent bruk av maktmiddel i borrelås, i tråd med Frontex-standard. Rådet anbefaler at utviklingen her følges opp, slik at dette forhåpentligvis kan bli godkjent og komme i bruk i Norge. Borrelås vil være et mer skånsomt maktmiddel.
- Ut fra hvordan PU har innrettet tvangsreturene, fremstår det som svært vanskelig for utlendingen som returneres, å fremme en klage over gjennomføringen. Rådet anbefaler at det etableres en ordning som sikrer at utlendingen på en effektiv måte får fremført klage dersom vedkommende ønsker dette.