

Høringsnotat

Innvandringsavdelingen

Dato: 02.08.2023

Saksnr: 23/2237

Høringsfrist: 01.11.2023

Forslag til forskrift om Justis- og beredskapsdepartementets tilskuddsordning til internasjonalt migrasjonsarbeid

1 Innledning

Justis- og beredskapsdepartementet (JD) sender på høring forslag til forskrift om tilskudd til internasjonalt migrasjonsarbeid. Forslaget har bakgrunn i en gjennomgang av hele JDs tilskuddsforvaltning for å legge til rette for bedre samsvar mellom kravene etter forvaltningsloven og statens økonomiregelverk og utformingen og forvaltningen av JDs tilskudd.

Tilskuddsordningen til internasjonalt migrasjonsarbeid har eksistert siden 2009, under Justis- og beredskapsdepartementets kapittel 490 Utlendingsdirektoratet (UDI) i de årlige statsbudsjettene under programkategori 06.90 Beskyttelse og innvandring. Ordningen var en av flere andre tilskuddsordninger på kapittel 490 post 72 fram til 2022, da ble ordningen til internasjonalt migrasjonsarbeid skilt ut som en egen post 76 under kapittel 490.

Tilskudd til internasjonalt migrasjonsarbeid har blitt forvaltet av departementet, i tråd med omtale i årlige statsbudsjett og i samsvar med interne rutiner i departementet.

Hensynet til god styring og krav til forvaltningen tilsier at tilskuddsordningen bør formaliseres. Justis- og beredskapsdepartementet vil sikre at de av departementets tilskuddsordninger som er bestemmende for privates rettigheter og plikter, reguleres i forskrift. Det er bakgrunnen for at departementet nå foreslår å forskriftsfeste tilskudd til internasjonalt migrasjonsarbeid.

Tilskuddsordninger under Justis- og beredskapsdepartementet ansvarsområder forvaltes i henhold til gjeldende tilskuddsregelverk for den enkelte ordning. Under kapittel 490 Utlendingsdirektoratet er det flere tilskuddsordninger, som er fastsatt i egne forskrifter. To av disse forskriftene har retur som formål, slik også denne foreslåtte forskriften har. Det gjelder forskrift om tilskudd til tiltak for å nå personer uten lovlig opphold i Norge med informasjon om assistert retur og forskrift om tilskudd til assistert retur og tvangsretur. Tilskuddene har ulike formål og retter seg mot ulike målgrupper, og departementet foreslår derfor å fastsette en egen forskrift for internasjonalt migrasjonsarbeid.

2 Om tilskuddsordningen

Tilskuddet på kapittel 490 post 76 skal brukes til å oppnå samarbeid med transit- og opprinnelsesland om retur av personer uten oppholdstillatelse i Norge, til å forebygge innreise uten tillatelse fra myndighetene (omtales som irregulær migrasjon i dette dokumentet) og til å hindre at utlendinger blir værende i Norge etter at et visum eller annen type oppholdstillatelse i Norge har utløpt.

Formålet med tilskuddet på post 76 besluttes gjennom den årlige budsjettprosessen. I Prop. 1 S (2022-2023) fremgår formålet for inneværende år:

«Formålet med posten er å bidra til at migrasjon går for seg på en velordna, trygg og regulert måte, og at det blir mindre irregulær migrasjon frå enkelte land og regionar. Posten skal bli brukt til tilskot til prosjekt som støttar opp om dialog og forhandlingar med viktige opphavs- og transitland og om velordna, trygg migrasjon. Det kan blir gitt prosjekttilskot til tiltak som styrker retursamarbeid generelt eller migrasjonsforvaltninga spesielt i land Noreg prioriterer for retur- og reintegreringsprogram, og til retur og reintegreringsprogram i regi av IOM for retur frå transitland til opphavsland.»

Formålet gjenspeiler at tilskuddsordningen skal benyttes som et strategisk virkemiddel for dialog om retur og forebygging av irregulær migrasjon med land av betydning for Norge. I tillegg er den Internasjonale migrasjonsorganisasjonen (IOM) navngitt i budsjettproposisjonen. Det er fordi IOM har assisterte frivillige reintegreringsprogram i mange land med formål å hjelpe migranter som er ufrivillig strandet og bistå myndighetene i oppholdslandet med håndteringen av migranter.

2.1 Tilskudd og tildelinger

JDs tilskudd til internasjonalt migrasjonssamarbeid har siden ordningen ble etablert, rettet seg mot internasjonale organisasjoner som Norge er medlem av (IOM og FN-organer primært), stater og internasjonale frivillige organisasjoner.

Mottakere av tilskuddet har primært vært store internasjonale organisasjoner som Norge er medlem av, bl.a. FN og særlig IOM. Andre mottakere har vært ulike frivillige organisasjoner, som Flyktningshjelpen, Dansk flyktningshjelp eller International Centre for Migration Policy Development (ICMPD). Også mindre organisasjoner registrert i utlandet har fått tilskudd over denne posten, som Cinéastes sans Frontières og Seefar.

2.2 Nærmere om forvaltningen av tilskudd på kapittel 490 post 76

På grunn av tilskuddets karakter, har departementet forvaltet ordningen selv siden den ble etablert i 2009. Fra 2023 har departementet tildelt ca. en fjerdedel av midlene til UDI som kan gi tilskudd til tiltak i bestemte land. UDI kan på sikt få oppgaven med å forvalte hele tilskuddsordningen, inntil videre vil derfor både Justis- og beredskapsdepartementet og UDI være tilskuddsforvaltere.

Økonomiregelverket gir føringer for forvaltning av tilskudd. Punkt 6.3 gjelder normalsituasjonen der en tilskuddsbevilgning skal fordeles på flere søkere på grunnlag av åpne søknadsprosesser etter kjente tildelingskriterier og likebehandling. Punkt 6.4.2 angir at føringene kan fravikes i noen situasjoner.. Bokstav a gjelder tilskudd som er øremerket i statsbudsjettet, og bokstav c tilskudd til landbruket. Det fremgår av bokstav b at også tilskuddet på post 76 kan fravike føringene i punkt 6.3: «*For tilskudd som staten gir som medlem av en*

internasjonal organisasjon, etter avtale med andre land om samarbeidstiltak eller etter avtale med internasjonale frivillige organisasjoner, gjelder ikke krav til utlysning, søknad og utforming av tilskuddsbrev».

Tilskudd til internasjonalt migrasjonsarbeid gis i alle de tre tilfellene nevnt over.

Tilskudd som staten gir som «medlem av en internasjonal organisasjon» kan omfatte både medlemsavgift, kjernestøtte og øremerket støtte til program/prosjekter i regi av internasjonale organisasjoner. Unntaket «etter avtale med andre land om samarbeidstiltak» kan omfatte tilskudd direkte til en annen stat, støtte til statlige etater i et land og samarbeid med andre land om å gi tilskudd til et tiltak i et annet land sammen med andre land.

Departementet legger til grunn at det ikke stilles særlig forvaltningsrettslige krav til forvaltningen av tilskudd i disse to tilfellene. Slike tilskudd tildeles som regel etter dialog med mottakerlandet, og er basert på nøkkelkompetanse og tillit hos motparten og noen ganger føringer i konkrete forhandlinger om samarbeid. Det er krevende å oppnå samarbeid med enkelte opprinnelsesland om retur og forebygging av irregulær migrasjon. Enkelte land ønsker ikke et samarbeid om retur, og det er behov for å bygge tillit og relasjoner over tid ved hjelp av bl.a. insentiver som tilskudd. Det er departementet som vurderer hvilke mottakerland som skal tildeles tilskudd det enkelte år. Relevante, men ikke uttømmende hensyn for valg av hvilke land som kan få tilskudd, er antall utreisepliktige personer fra landet i Norge, utviklingen i det norske ankomstbildet og internasjonale migrasjonstrender.

Vurderingen av tilskudd til internasjonale organisasjoner som staten er medlem av, og til stater behandles ikke etter forvaltningsloven. Avgjørelsen av hvem som får tilskudd anses ikke som vedtak etter forvaltningsloven § 2. Tilskudd til disse mottakerne gis etter avtale med tilskuddsmottaker, og forvaltningslovens regler om saksbehandling, vedtak og klage i kapittel IV-VI gjelder ikke.

2.3. Nærmere om alternativet «tilskudd som Staten gir etter avtale med internasjonale frivillige organisasjoner»

Spørsmålet om hva tildelingen av tilskudd til internasjonale frivillige organisasjoner er, stiller seg derimot annerledes enn tildeling til mottakerne nevnt under 2.2.

Det finnes ikke en omforent definisjon av internasjonale frivillige organisasjoner, og det er vanskelig å avgrense begrepet. En «frivillig organisasjon» kan være alle organisasjoner der medlemmer ikke er stater, eller der organisasjonen er selveiende. Det kan også forstås som ikke-kommersielle organisasjoner. Alle organisasjoner er registrert i et land. «Internasjonale» kan bety at organisasjonen har tilstedeværelse i flere land.

Frivillige organisasjoner vil uansett normalt måtte anses som private rettssubjekter, i motsetning til de to andre potensielle tilskuddsmottakerne (internasjonale organisasjoner som stater er medlem av og andre stater). Vi legger derfor til grunn at føringene i forskriften vil kunne være bestemmende for de frivillige organisasjonenes rettigheter og plikter. Vurderingen av om en frivillig organisasjon skal få tilskudd eller ikke vil dermed normalt være et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b. Det innebærer at

forvaltningslovens regler om saksbehandling, vedtak og klage i kapittel IV-VI skal følges.

Er det aktuelt at internasjonale frivillige organisasjoner tildeles tilskudd for å bidra til migrasjonsarbeid, kan det være flere organisasjoner som er i stand til å utføre arbeidet. Det anses likevel å være relativt få potensielle tilskuddsmottakere som tilfredsstillende formålet og som kan levere i tråd med prioriteringene av hvilke land det hvert år er ønskelig å etablere prosjekter i. For å ivareta hensynet til åpenhet og likebehandling, kan tilskuddsforvaltere alternativt til en utlysning aktivt invitere aktuelle frivillige organisasjoner til å søke om tilskudd et bestemt år.

3 Økonomiske og administrative konsekvenser

Departementet anser at forskriftsforslaget ikke har vesentlige økonomiske konsekvenser. Forskriften er hjemlet i Stortingets årlige budsjettvedtak, og rammen for tilskuddsordningen fastsettes årlig av Stortinget i forbindelse med Stortingets vedtak til statsbudsjettet.

Eventuelle merutgifter som følge av forslaget, dekkes innenfor Justis- og beredskapsdepartementets gjeldende budsjetttrammer.

Forskriftsutkastet gir overordnede føringer som samsvarer med Økonomiregelverkets krav til tilskuddsforvaltningen, og er i tråd med gjeldende forvaltningspraksis for tilskuddet.

4 Merknader til de enkelte bestemmelsene i forslaget til forskrift

Formålet med tilskuddsordningen fremgår i forskriftens § 1. Det overordnede formålet er å bidra til at migrasjon foregår på en velordnet, trygg og regulert måte, og å forebygge irregulær migrasjon. Se utfyllende omtale under punkt 2. Et delmål for å oppnå dette er å bruke tilskudd for å stimulere til dialog og bilateralt samarbeid om migrasjon, å forebygge irregulær migrasjon og å bidra til retur av personer uten oppholdstillatelse i Norge. Tilskudd kan brukes overfor myndighetene i alle relevante opphavs- og transittland. Et annet delmål er å bidra til styrket kunnskap og innsikt hos avsenderland om velordnet, trygg og regulert migrasjon. For det tredje kan ordningen benyttes til å forebygge at personer uten grunnlag for å oppnå tillatelser til opphold i Europa, tar seg ulovlig inn i Europa eller søker om internasjonal beskyttelse i Europa (irregulær migrasjon).

§ 2 fastsetter målgruppen for tilskuddet og hva det kan gis tilskudd til. Målgruppen foreslås å være internasjonale organisasjoner som Norge er medlem av (som FN og IOM), stater eller internasjonale frivillige organisasjoner. Tilskudd gis normalt ikke fordi Norge er medlem, men fordi organisasjonen er den som fremstår best egnet til å gjennomføre en ønsket aktivitet i særskilte land Norge ønsker myndighetssamarbeid med om migrasjon og retur.

Samarbeidslandet kan ønske at tilskuddet kan tildeles et utenlandsk offentlig organ, fordi de selv ønsker å legge premisset for aktiviteten og vil at egne offentlige etater skal være tilskuddsmottaker. Selv om ordlyden åpner for dette, kan det være problematisk på grunn av kravet i Økonomiregelverket om hvordan tilskudd skal brukes, og fordi det krever tett oppfølging fra tilskuddsforvalteren å sikre at tilskuddet blir brukt i tråd med formålet. Dette er tidligere løst ved at

tilskuddsmottaker er en internasjonal organisasjon eller frivillig organisasjon som tilskuddsforvalter og landet Norge ønsker samarbeid med, blir enige om.

For å ha fleksibilitet i valg av tilskuddsmottakere foreslår departementet ikke å stille krav om at mottakerorganisasjonen er registrert i landet aktiviteten skal utføres i. Det må likevel vurderes at organisasjonen følger anerkjente regler, bl.a. om regnskapsskikk.

Forslaget til målgruppe er i tråd med gjeldende forvaltningspraksis for tilskuddet. Reglene er utformet for å gi rom for at tilskuddsforvalteren kan gi tilskudd etter en skjønnsmessig vurdering. Tiltaket skal bidra til å oppfylle minst ett av formålene i § 1, og det må gjennomføres i et land Norge har eller ønsker å ha et samarbeid med om migrasjon og retur. Det kan også legges vekt på hva myndighetene i mottakerlandet anser som formålstjenlig for å oppnå formålet med tilskuddet.

Tilskudd har tidligere blitt gitt til kompetansebygging av relevante institusjoner i bestemte land, både tematisk og ved sekondering av internasjonale eksperter. Det er også gitt tilskudd til infrastrukturprosjekter som bygninger, grenseposter og sentre for flyktninger og migranter og til konkrete aktiviteter rettet mot personer. Innholdet i slike prosjekter spenner fra informasjon om farene ved irregulær migrasjon, om hva som møter dem i Europa, til tilbud om aktiviteter for å forebygge irregulær migrasjon eller å bidra til reintegrering av personer som har returnert tilbake til hjemlandet.

Tilskudd skal om nødvendig avgrenses mot anskaffelser. Dette tilskuddet kan likevel brukes til mindre anskaffelser som ikke må følge reglene om offentlige anskaffelser, dersom formålet i § 1 blir oppfylt. Eksempler på slike tilskudd er anskaffelse av IKT-utstyr lokalt, som deretter gis til myndighetene i et samarbeidsland.

Avgrensningen av tilskuddsordningen fremgår av § 3. Økonomiregelverket stiller ikke bestemte krav til hvordan utlysninger av tilskudd skal gjennomføres. Innenfor rammen av Stortingets vedtak og forutsetninger må ansvarlig tilskuddsforvalter i det enkelte tilfellet gjøre en konkret vurdering av hvordan den aktuelle gruppen av potensielle tilskuddsmottakere skal nås. Utlysningens form vil derfor kunne variere etter blant annet egenart ved mottakerne og tilskuddsordningen.

På grunn av dette tilskuddets formål og subjektene det rettes til, legges det ikke opp til å lyse det ut. Det er bare internasjonale frivillige organisasjoner som skal følge normalprosedyren, og det er få organisasjoner som vil kunne være aktuelle tilskuddsmottakere. Det mest hensiktsmessige vil da være at tilskuddsforvalteren aktivt inviterer potensielle tilskuddsmottakere til å søke på tilskuddet.

Formålet med utlysning av tilskudd er å gjøre ordningen kjent for alle potensielle tilskuddsmottakere, og sikre grunnleggende prinsipper i forvaltningen om åpenhet og likebehandling. For å sikre dette, vil Justis- og beredskapsdepartementet sørge for at forskriften som regulerer tildelinger av tilskudd til internasjonalt migrasjonsarbeid blir oversatt til engelsk. Det vil også gi potensielle tilskuddsmottakere og myndigheter i samarbeidsland muligheten til å sette seg inn i vilkårene for å få tilskudd.

Kravene til prosjektforslagene fremgår av § 4 og momenter for vurderingen av hvem som skal få tilskudd av § 5. Prosjektforslagene skal gi grunnlag for å vurdere om de foreslåtte tiltakene er i tråd med formålet for tilskuddet og er gjennomførbare. De skal også gi grunnlag for eventuelt å prioritere mellom flere

som vil etablere ønskede aktiviteter og tilbud. Momentene som angis i § 5, er verken absolutte eller uttømmende.

Kriterier for måloppnåelse er ikke spesifisert i utkastet til regelverk. Formålet med tilskuddet vil variere mye fra sak til sak, og måloppnåelsen i konkrete tiltak kan være underordnet det overordnede formålet om å oppnå dialog. Krav som skal sikre måloppnåelsen, må derfor konkretiseres i hver enkelt sak.

Det kan i særskilte tilfeller tildeles tilskudd for flere år av gangen, for å forbedre kvaliteten på tiltakene og gi bedre forutberegnelighet for tilskuddsmottakeren og samarbeidslandet.

For at tilskuddsforvalteren skal kunne gi tilsagn om tilskudd for flere år, må det være gitt fullmakt (ved et romertallsvedtak) til å gi slike tilsagn som binder et fremtidig Storting, se bevilgningsreglementet § 6, første ledd (og nærmere omtale i Finansdepartementets veileder i statlig budsjettarbeid). Dette gjøres i årlige budsjettproposisjoner fra Justis- og beredskapsdepartementet for dette tilskuddet. Tredje ledd i § 5 er tatt inn for å synliggjøre denne muligheten.

Generelle krav som tilskuddsmottakeren underlegges, fremgår av § 6. Et tilskudd skal formaliseres i en avtale hvis mottakeren er en internasjonal organisasjon som Norge er medlem av, eller mottakeren er et land. Avtalemaler for tilskudd fra Norge til utvalgte tilskuddsmottakere som er forhandlet av UD/Norad kan brukes ved inngåelse av avtaler. Tilskuddet skal formaliseres i et enkeltvedtak (tilskuddsbrev) hvis mottakeren er en frivillig organisasjon. Avtalen og vedtaket skal inneholde nærmere fastsatte rammer for tilskuddet, slik som angivelse av måloppnåelse, tilskuddsbeløpet, støtteperioden, vilkårene for å få tilskuddet utbetalt, kravene til rapportering og rammene for oppfølgings- og kontrolltiltak.

Departementet foreslår at detaljerte eller omfattende krav til rapporteringen og hva slags informasjon som skal leveres inn, ikke fastsettes i forskriften. De vil overfor frivillige organisasjoner måtte variere fra sak til sak og kan best utdypes i tildelingene. Slike utdypinger må ligge innenfor de rammer som forskriften fastsetter, og som følger av vilkårlæren. Det vil også gjelde adgangen til å kreve tilbakebetaling. Avtaler med organisasjoner Norge som stat er medlem av, og mellom Norge og en annen stat vil begrenses av føringene for slike.

Frivillige organisasjoners rett til å klage på avslag eller tildelinger de er misfornøyd med, anses å følge forvaltningsloven. Rettigheter og plikter som følger av andre lover og forskrifter, skal ikke gjentas i forskriften her. Klageretten (til hvem og fristen for å klage) skal uansett fremgå av enkeltvedtaket. Det vil ikke være snakk om en lovfestet klagerett for dem tilskuddsforvalter inngår avtale med.

Forslagene til §§ 7 til 9 er rammer som vil gjelde alle Justis- og beredskapsdepartementets tilskuddsordninger.

5 Forslag til forskrift om tilskudd til internasjonalt migrasjonsarbeid

Forskrift om tilskudd til internasjonalt retur- og migrasjonsarbeid

Fastsatt av Justis- og beredskapsdepartementet *dato/* til oppfølging av Stortingets budsjettvedtak, kapittel 490 post 76.

§ 1 Formål

Tilskuddet skal fremme dialog med myndigheter i opprinnelses- eller transittland om tilbaketaking av egne borgere eller personer som har tilknytning til landet, forebygge irregulær migrasjon eller legge til rette for retur av personer uten lovlig opphold i Norge.

§ 2 Hvem som kan få tilskudd til hva

Internasjonale organisasjoner Norge er medlem av, andre stater og frivillige organisasjoner som har aktiviteter i land Norge har samarbeid eller dialog med om retur og migrasjon, kan få tilskudd til tiltak som vil oppfylle minst ett av formålene i § 1.

§ 3 Bekjentgjøring av tilskudd

Tilskudd går fram av det årlige budsjettvedtaket og gjøres kjent for alle potensielle tilskuddsmottakere.

Tilskudd tildeles fortløpende i budsjettåret.

§ 4 Krav om og til et prosjektforslag

Potensielle tilskuddsmottakere skal fremlegge et prosjektforslag som skal inneholde

- a. klart definerte mål for prosjektet
- b. prosjektplan med tiltak, virkemidler og eventuelle samarbeidspartnere
- c. beskrivelse av forventede resultater
- d. budsjett og opplysninger om supplerende finansieringskilder.

§ 5 Hvordan prosjektforslag blir vurdert – betingelser for tilskudd

Tilskuddsforvalter har dialog med myndighetene i aktuelle land om potensielle tilskudd og tilskuddsmottakere. I vurderingen av fremlagte prosjektforslag skal det særlig legges vekt på om tiltaket

- a. er egnet til å oppnå dialog eller samarbeid med opprinnelseslandet
- b. når ett eller flere av formålene i § 1
- c. er omfattet av gjeldende retningslinjer for hva som regnes som offisiell utviklingsfinansiering (Official Development Assistance - ODA).

Den som er tildelt tilskudd for det første året av et flerårig prosjekt, prioriteres de påfølgende årene, dersom vilkårene i forskriften og tildelingen ble oppfylt foregående år.

§ 6 Krav om rapportering

En tilskuddsmottaker skal rapportere til tilskuddsforvalteren om hvordan tiltaket har bidratt til å fremme formålet med tilskuddet.

Rapporten skal inneholde et godkjent regnskap for organisasjonen og oppgi hvilke øvrige bidragsytere som har finansiert tiltak som dekkes av tilskuddet.

§ 7 Adgang til å kontrollere at betingelsene og vilkårene for tilskuddet er oppfylt

Tilskuddsforvalteren kan kontrollere at betingelsene for tilskuddet og vilkårene i et tilskuddsvedtak eller en tilskuddsavtale er oppfylt gjennom å

- a. kreve opplysninger og dokumentasjon som er nødvendig for kontrollen
- b. innhente opplysninger fra andre myndigheter som har adgang til å utlevere opplysningene

c. besiktige tiltaket, og mottakeren skal medvirke til besiktigelsen dersom det er nødvendig for kontrollen.

§ 8 Stans og tilbakebetaling

Har en tilskuddsmottaker ikke oppfylt kravene i forskriften og tilskuddsvedtaket eller tilskuddsavtalen, kan tilskuddsforvalteren stoppe videre utbetalinger.

Er tilskuddet ikke brukt i samsvar med kravene, kan tilskuddet kreves delvis eller helt tilbakebetalt.

Har en tilskuddsmottaker fått utbetalt for mye tilskudd eller uforskyldt ikke brukt et tilskudd i samsvar med kravene, kan det som er for mye utbetalt eller som skal tilbakebetales, trekkes fra i et tilskudd som måtte tildeles senere.

§ 9 Ikrafttredelse

Forskriften trer i kraft 1. januar 2024.