

Justis- og beredskapsdepartementet
Innvandringsavdelingen
Postboks 8005 Dep
0030 Oslo

Deres ref: 12/3781 - SBO

Vår ref: 12/3781-6/MAVA

28.01.2013

Høring om ny prosessordning i sikkerhetssaker etter utlendingsloven

Vi viser til Justisdepartementets høringsbrev og -notat av 7. desember 2012, med frist 28. januar 2013. Forslaget gjelder nye regler for hvordan forvaltningen og domstolene skal behandle utlendings saker som berører grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn. Formålet er å etablere saksbehandlingsregler som gir muligheter for kontradiksjon i saker der graderte opplysninger må hemmeligholdes, og samtidig legge til rette for en effektiv saksbehandling, tilpasset sakenes særegne karakter og viktighet.

Nedenfor følger UDIs merknader til høringsnotatet og de foreslåtte lovendringene.

Innledende merknader

Forslaget innebærer til dels store endringer i både forvaltningsbehandlingen og domstolsbehandlingen. UDI stiller seg i all hovedsak positiv til de foreslåtte endringene. Vi ser at det er utfordringer ved dagens ordning knyttet til kontradiksjon og adgangen til et effektivt rettsmiddel etter EMK art. 13. Videre er det utfordringer knyttet til håndtering av gradert materiale både ved forvaltningens behandling av de såkalte sikkerhetssakene etter utlendingsloven og under eventuell påfølgende domstolsbehandling av sakene. UDI mener det er viktig å sikre en ryddig prosess i disse sakene, med en tydelig oppgave- og ansvarsdeling for de impliserte organene. Samtidig må sentrale rettssikkerhetsgarantier gjelde under prosessen. Etter vårt syn vil de foreslåtte endringene i større grad ivareta disse hensynene enn dagens ordning.

De foreslåtte lovendringene trekker opp rammen for den nye prosessordningen. Utfyllende bestemmelser forutsettes gitt i forskrift, instruks og retningslinjer. UDI vil bemerke at det er vanskelig å se de fulle implikasjonene av alle endringene før detaljreguleringen er på plass.

Vi vil også bemerke at det er en forutsetning for en forsvarlig behandling av de såkalte sikkerhetssakene at det er klare regler og gode rutiner for

informasjonsutveksling mellom utlendingsmyndighetene og Politiets sikkerhetstjeneste (PST).

Forslaget innebærer at det er behov for å gjennomføre endringer i fagsystemene. UDI gjør oppmerksom på at kostnadene knyttet til endringene kan bli betydelige og at det vil kunne ta noe tid før endringene er på plass. UDI mener det vil være hensiktsmessig om departementet innkaller til et eget møte om behovet for IT-endringer, der blant annet forventet omfang av saker som skal oversendes departementet for avgjørelse vil være et viktig moment.

I forbindelse med avklaringer av hvilken informasjon departementet trenger i disse sakene, og i hvilken grad informasjonsflyten skal skje gjennom elektroniske løsninger, må behovet for å inngå en databehandleravtale vurderes.

UDI vil påpeke at de samme hensynene som ligger til grunn for forslaget til ny prosessordning for sikkerhetssaker etter utlendingsloven også gjør seg gjeldende for sikkerhetssaker etter statsborgerloven. Dette tilsier etter vårt syn at det bør innføres en tilsvarende ordning for disse sakene.

Vi vil nedenfor kommentere departementets forslag til endringer slik disse er presentert i høringsnotatet.

Til punkt 2.2.2 Særskilt om graderte opplysninger og forholdet til partsinnsyn mv. under forvaltningsbehandlingen

Det fremgår av høringsnotatet at taushetspliktbestemmelsene etter sikkerhetsloven må fortolkes slik at de går foran forvaltningslovens bestemmelser om rett til partsinnsyn. UDI legger til grunn at parten har krav på å få opplyst presis hjemmel for grunnlaget for at dokumentet unntas partsinnsyn. Vi viser i den forbindelse til lovavdelings uttalelse av 27. august 2009 (Spørsmål vedrørende departementets instruksjonsmyndighet etter utl. § 38 3. ledd).

Til punkt 8.1 Samling av alle bestemmelser om grunnleggende nasjonale interesser og utenrikspolitiske hensyn i ett kapittel

UDI mener det av pedagogiske hensyn er hensiktsmessig å samle de aktuelle bestemmelsene i et nytt kapittel om grunnleggende nasjonale interesser og utenrikspolitiske hensyn. Vi er derfor positive til forslaget om å samle bestemmelsene i et nytt kapittel 14 i utlendingsloven.

Til punkt 8.2 Endringer i bestemmelsene om betydning av grunnleggende nasjonale interesser og utenrikspolitiske hensyn

Departementet foreslår i lovforslagets § 126 en tydeliggjøring av at alle typer tillatelser eller rettigheter kan nektes ut fra grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn. UDI mener det er positivt at dette presiseres i loven.

Departementet foreslår videre en endring av de materielle vilkår for utvisning, ved å oppheve det særskilte nødvendighetskriteriet som i dag

følger av §§ 66 første ledd bokstav f, 67 første ledd bokstav e og 68 første ledd bokstav d. Den foreslåtte endringen må ses i sammenheng med endringene i klageordningen og domstolenes prøvelsesrett. Som påpekt av departementet vil det da ikke være andre temaer som domstolen ikke prøver enn "kan-skjønnnet" (i forhold til om adgangen til å utvise skal benyttes eller ikke). UDI er enig i at dette ikke anses som betenkelig, da det skal foretas en vurdering av om utvisning vil være et uforholdsmessig tiltak, jf lovutkastets § 126 tredje ledd og EMK art. 8.

Lovforslagets § 126 tredje ledd innebærer at det innføres et krav om forholdsmessighetsvurdering i disse tilbakekallssakene. UDI stiller seg positiv til den foreslåtte regelendringen. Vi legger til grunn at domstolene også her vil kunne prøve saken fullt ut, med unntak av "kan-skjønnnet" i forhold til om adgangen til å tilbakekalle en tillatelse skal benyttes eller ikke.

Til punkt 8.3. Endringer i saksbehandlingsreglene

8.3.2 Saksbehandlingen i forvaltningen

8.3.2.1 Inngripende avgjørelser

Forslaget innebærer at det etableres to ulike løp for forvaltningsbehandlingen av sikkerhetssakene. I høringsnotatet skilles det mellom *inngripende avgjørelser* og *mindre inngripende avgjørelser*.

Departementet anser at det for de inngripende vedtakskategoriene er behov for å styrke muligheten for kontradiksjon og effektiv mulighet for overprøving etter EMK art.13. Departementet sikter særlig til vedtak som gjelder inngrep i retten til privatliv eller familieliv etter EMK art. 8, jf. også barnekonvensjonen art. 3. De inngripende vedtakskategoriene er i denne sammenheng definert som

- utvisning av utlendinger med oppholdstillatelse
- tilbakekall av en innvilget tillatelse
- avslag på fornyelse av en oppholdstillatelse som utlendingen ellers har rett til å få fornyet

Det følger av lovforslagets § 127 fjerde ledd vedtak i disse kategoriene skal treffes av departementet som førsteinstans. I de øvrige sakskategoriene skal vedtak i utgangspunktet treffes av UDI.

Som nevnt innledningsvis mener UDI det er viktig å sikre en ryddig prosess i disse sakene, med en tydelig oppgave- og ansvarsdeling for de impliserte organene. Vi ser derfor klare fordeler ved å innføre en slik ordning i Norge.

UDI ser også at det er behov for klare regler med hensyn til hvilket løp sakene skal behandles i. Vi vil likevel bemerke at skillet mellom inngripende og mindre inngripende vedtak fremstår som noe skjematisk. Det avgjørende synes å være om det gripes inn i en etablert rettstilstand hvor utlendingen har oppholdstillatelse i Norge. Innenfor de to kategoriene vil det imidlertid være store variasjoner med hensyn til hvor inngripende avgjørelsene vil være i relasjon til EMK og barnekonvensjonen. For eksempel kan det i saker som gjelder søknad om førstegangs oppholdstillatelse foreligge vektige momenter knyttet til retten til familieliv og barnets beste, samtidig som slike momenter kan være helt fraværende ved enkelte søknader om fornyelse.

Slike hensyn kan også være fremtredende i saker om utvisning av utlending uten oppholdstillatelse.

Begrepsbruken i høringsnotatet avviker noe fra det som ellers blir omfattet som inngripende vedtak og kan dermed oppfattes som misvisende. Begrepene er ikke brukt i selve lovteksten. Ved fremtidig omtale av ordningen med to ulike forvaltningsløp for sikkerhetssakene vil vi foreslå at departementet benytter en annen terminologi. Et mulig forslag er å skille mellom saker der utlendingen har oppholdstillatelse (midlertidig eller permanent) i Norge og saker hvor utlendingen ikke har oppholdstillatelse i Norge. Slik vi forstår bestemmelsen i lovforslagets § 127 fjerde ledd er det dette skillet som ligger til grunn for denne distinksjonen.

Bestemmelsen i lovforslagets § 127 fjerde ledd omfatter etter sin ordlyd alle søknader om fornyet oppholdstillatelse, uavhengig av oppholdsgrunnlag. Det er imidlertid uklart om bestemmelsen kun omfatter søknad om fornyet oppholdstillatelse etter utl. § 61, eller om den også omfatter avslag på søknad om permanent oppholdstillatelse etter utl. § 62. Det fremgår av sistnevnte bestemmelse at en utlending som fyller vilkårene etter søknad har rett til permanent oppholdstillatelse. Dersom vilkårene for permanent oppholdstillatelse ikke er oppfylt vurderes subsidiært vilkårene for fornyet oppholdstillatelse. Ut fra de hensyn som ligger bak forslaget antar vi at det er meningen at vedtak i disse sakene bør treffes av departementet. Vi mener derfor at dette bør presiseres i ny § 127 fjerde ledd.

Når det gjelder søknader om permanent oppholdstillatelse vil vi ellers bemerke at i de fleste sakene hvor instruksjon har vært aktuelt (dette har ikke vært mange saker), er det enten departementet som har tatt initiativet til å få saken til vurdering eller så har UDI sett at instruksjon har vært vurdert ved tidligere søknader om midlertidig oppholdstillatelse.

Vi gjør dessuten oppmerksom på at det kan forekomme tilfeller hvor en utlending har hatt langvarig opphold med oppholdstillatelse, men hvor søknad om fornyelse ikke faller inn under reglene om fornyelse på grunn av såkalte "glipper".

Vi vil dessuten bemerke at svært mange saker om fornyet oppholdstillatelse og permanent oppholdstillatelse innvilges av politiet. Politiets rolle som førstelinje i disse sakene er ikke omtalt i høringsnotatet. Vi vil påpeke at det er viktig at disse sakene blir identifisert så tidlig som mulig i saksbehandlingen. I den forbindelse ser vi at det kan være behov for å utarbeide nye rutiner som følge av de foreslåtte lovendringene.

Bestemmelsen i lovforslagets § 127 fjerde ledd omfatter videre alle tilbakekallssaker, uavhengig av grunnlaget for tilbakekall. Dette innebærer at departementet skal treffe vedtak i sak etter utl. § 37 og § 63. Siden bestemmelsen omhandler tilbakekall av "en oppholdstillatelse" vil både midlertidig og permanent oppholdstillatelse omfattes.

Det fremgår av høringsnotatet at det kan effektivisere saksbehandlingen i førsteinstansen at departementet ikke lenger må gå veien om å instruere UDI, men i stedet kan fatte vedtak selv. Samtidig fremgår det at departementet på samme måte som i dag vil kunne overlate til UDI å

forberede saken og utforme utkast til vedtak som omfatter blant annet redegjørelse for praksis og landvurderinger. UDI antar det i enkelte saker vil være en del korrespondanse med departementet og at ressursbruken i direktoratet ikke vil bli endret i særlig grad som følge av forslaget.

8.3.2.2 Mindre inngripende avgjørelser

For de mindre inngripende vedtakskategoriene skal vedtakskompetansen ligge hos UDI. Dette omfatter alle sakstyper med unntak av de tre kategoriene som er nevnt i lovforslagets § 127 fjerde ledd. Høringsnotatet nevner blant annet visumsøknader, søknader om førstegangs oppholdstillatelse for arbeidsinnvandrere og studenter, søknader om førstegangstillatelse for familieinnvandring samt utvisning av utlending uten oppholdstillatelse. Også saker om beskyttelse faller inn under denne kategorien avgjørelser. Vi vil kommentere konsekvensene av de foreslåtte lovendringene for beskyttelsessakene nedenfor under punkt 8.3.2.3.

Departementet kan imidlertid beslutte at saken skal avgjøres av departementet i første instans, jf lovforslagets § 127 første ledd. Som nevnt vil det også være enkeltsaker innenfor disse kategoriene som gjelder inngrep i retten til privatliv eller familieliv etter EMK artikkel 8, jf. også barnekonvensjonen artikkel 3. Disse sakene vil derfor måtte forelegges departementet for vurdering av om de vil tre inn som vedtaksorgan. Vi viser til våre kommentarer til punkt 8.3.2.4 under om behovet for klare retningslinjer i den forbindelse.

Det følger av lovforslagets § 127 annet ledd at UDI som hovedregel skal legge til grunn den vurdering som er foretatt av Politiets sikkerhetstjeneste (PST) i sak om grunnleggende nasjonale interesser, og den vurdering som er foretatt av Utenriksdepartementet (UD) i saker som berører utenrikspolitiske hensyn. Departementet viser til at det er henholdsvis PST og UD som har særskilt kompetanse når det gjelder å vurdere den konkrete betydningen av sikkerhetshensyn og utenrikspolitiske hensyn. Samtidig påpeker departementet at UDI har ansvaret som vedtaksorgan og derfor alltid må vurdere ut fra saken som helhet om det er forsvarlig å la de mottatte vurderingene bli avgjørende.

UDI er enig i at sikkerhetshensyn og utenrikspolitiske hensyn bør vurderes av det organ som har særskilt kompetanse på det aktuelle området. Vi vil samtidig bemerke at en slik ordning vil være utfordrende for UDI.

Departementet uttaler i høringsnotatet at det er problematisk at UDI skal treffe vedtak uten å kjenne faktum dersom det er fremsatt prosedable påstander om krenkelse av utlendingens rettigheter etter EMK og at det kan være nødvendig å overføre saken til departementet i slike tilfeller. UDI slutter seg til dette. Vi vil føye til at dette særlig vil være problematisk ved skjønsmessige vurderinger, der det må foretas en avveining av de ulike interessene og hensynene i saken. Jo tyngre vekt de fremsatte påstandene har, jo mer problematisk vil det være å avgjøre saken uten å kjenne faktum fullt ut. Hva som er forsvarlig saksbehandling vil UDI måtte ta stilling til i den enkelte sak.

Vi har merket oss at den nærmere regulering av når og hvordan overføring til departementet skal skje bør foretas i forskrift, jf. lovutkastets § 127 sjette ledd bokstav a. I den forbindelse mener vi det må tas høyde for at det kan forekomme saker hvor UDI er i tvil om det vil være forsvarlig å legge vurderingen fra PST eller UD til grunn. Terskelen for når en sak sendes til departementet må ikke være for høy. UDI antar at antallet saker som skal løftes til departementet vil være høyere enn i dag.

Vi har videre merket oss at vurderingene fra PST og UD må være noe mer formalisert enn i dag siden det er fastsatt at UDI som hovedregel skal kunne bygge sine vedtak på disse vurderingene. Vi har videre merket oss at det ikke er avklart på hvilken måte UDI skal motta slike disse vurderingene. Det fremgår av høringsnotatet at det i forbindelse med utarbeidelse av forskrifter eller andre retningslinjer for saksbehandlingen må vurderes hvorvidt det fortsatt vil være den mest praktiske ordningen at PST og UD formidler sine vurderinger via Justisdepartementet eller om det skal skje direkte til UDI.

8.3.2.3 Særskilt om asylsaker

Asylsaker står i en særstilling fordi folkeretten setter strenge grenser for hvor stor betydning grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn kan tillegges. Det følger av lovforslagets § 126 femte ledd at i saker som gjelder beskyttelse etter lovens kapittel 4 og 9 går reglene i disse kapitlene foran reglene i første og annet ledd i § 126, likevel slik at det ikke foreligger rett til anerkjennelse som flyktning etter § 28 første ledd bokstav b dersom det er grunnlag for å utvise utlendingen på grunnlag av grunnleggende nasjonale interesser. Vi antar at departementet ikke kan instruere om innvilgelse av asyl i henhold av § 28 første ledd bokstav a etter bestemmelsen i fjerde ledd dersom UDI mener at vedkommende ikke fyller vilkårene.

Siden asylsaker ikke er blant de vedtakskategorier som er nevnt i lovforslagets § 127 fjerde ledd vil utgangspunktet være at UDI skal treffe vedtak i saken, med mindre departementet beslutter å selv treffe vedtak i saken, jf lovforslagets § 127 første ledd.

Når det gjelder forslaget om at UDI som hovedregel skal legge PSTs og UDs vurderinger til grunn, jf lovforslagets § 127 annet ledd, vil vi bemerke at denne kan være problematisk i saker som gjelder beskyttelse. Vi viser til at den informasjonen PST og UD er i besittelse av - og som de baserer sin vurdering på - også kan være relevant ved vurderingen av utlendingens beskyttelsesbehov etter utl. § 28 og om det foreligger grunnlag for utelukkelse fra rett til anerkjennelse som flyktning etter utl. § 31. Dette vil særlig kunne være praktisk i tilfeller hvor utlendingen ligger an til til å få innvilget oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 28 første ledd bokstav a og hvor PST eller UD har informasjon som tilsier at utlendingen kan utelukkes fra beskyttelse etter utl. § 31. En annen praktisk variant vil være hvor UDI i utgangspunktet mener at utlendingen ikke fyller vilkårene for beskyttelse etter utl. § 28 og heller ikke er vernet mot retur etter utl. § 73. I de tilfeller PST eller UD finner at saken berører grunnleggende nasjonale interesser, vil det være meget relevant å vurdere om utlendingen er vernet mot retur til hjemlandet av samme årsaker. UDI vil understreke betydningen av at informasjon om forhold som er relevant vurderingene etter utl. §§ 28,

31 og 73 må tilflyte vedtaksorganet. Det bør være klare prosedyrer for vurdering av slik informasjon. I slike tilfeller antar vi det vil være aktuelt at departementet trer inn som vedtaksorgan, jf lovforslaget § 127 første ledd.

8.3.2.4 Departementets instruksjonsmyndighet og adgang til å tre inn som vedtaksorgan i førsteinstans m.v.

Det fremgår av høringsnotatet at når det i forslaget er lagt opp til at departementet i de fleste tilfeller ikke lenger skal gripe inn i saker ved instruks er det viktig at departementet alltid kan tre inn som vedtaksorgan. Vi oppfatter forslaget slik at det er i de tilfeller det er aktuelt å treffe et vedtak til utlendingens *ugunst* på grunnlag av grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn at departementet ikke skal instruere UDI, men selv treffe vedtak i saken. Det følger av lovutkastets § 128 annet ledd at departementet alltid kan instruere underliggende organer om å innvilge oppholdstillatelse eller treffe et annet vedtak eller beslutning til utlendingens *fordel*.

Som departementet påpeker i høringsnotatet er det en forutsetning for å kunne utnytte vedtakskompetansen under det foreslåtte regelverket at departementet blir kjent med alle saker hvor det kan være aktuelt å benytte denne kompetansen. Det følger av lovforslagets § 127 sjette ledd bokstav a at Kongen i forskrift kan gi nærmere regler om når underliggende organer skal forelegge saker som kan berøre grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn for departementet. Ifølge høringsnotatet vil nærmere regulering også vil kunne skje gjennom generelle retningslinjer for saksbehandlingen, slik som i dag.

UDI vil understreke betydningen av å ha klare regler for når saker skal forelegges for departementet. Dette er sentralt for å sikre effektivitet i saksbehandlingen og at vedtakene treffes på riktig grunnlag. Vi vil påpeke at det i utgangspunktet kan omfatte et stort antall saker, jf utvidelsen i lovforslagets § 126 første ledd om at alle typer tillatelser eller rettigheter kan nektes ut fra grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn. En forskrift etter § 127 sjette ledd bokstav a bør derfor utformes slik at det fremgår klart hvilke saker UDI skal forelegge departementet innenfor disse rammene. Når departementet ønsker å tre inn som vedtaksorgan bør dette formidles på et så tidlig tidspunkt som mulig til direktoratet, da det kan legge føringer for andre prosesser i saken.

Det følger av lovforslagets § 128 femte ledd at Kongen i forskrift kan gi nærmere regler i forskrift om utveksling av opplysninger mellom offentlige organer i saker som berører grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn. Som nevnt innledningsvis vil vi peke på at klare regler og gode rutiner for informasjonsutveksling er en forutsetning for en forsvarlig behandling av de såkalte sikkerhetssakene. I den forbindelse bør det presiseres at informasjonsutvekslingen kan skje elektronisk, men uten å knytte det til et spesielt saksbehandlingssystem eller teknologi.

Vi vil påpeke at det i høringsnotatet ikke er sagt noe om ansvaret for å besvare henvendelser fra parten og/eller dennes fullmektig og lignende. Det er derfor uklart om det legges opp til at disse skal håndteres av Justisdepartementet i de tilfeller departementet fatter vedtak i førsteinstans.

Vi vil peke på at det er behov for en avklaring på dette punktet. Vi viser i den forbindelse til lovavdelings uttalelse av 27.08.2009 (Spørsmål vedrørende departementets instruksjonsmyndighet etter utl. § 38 3. ledd):

”Det oppstår derfor neppe noen plikt etter forvaltningsloven § 11 fjerde ledd til å henvise til departementet fordi saken er sendt dit for vurdering av visse sider ved den. Dersom saken er sendt til departementet for endelig avgjørelse, vil det imidlertid være naturlig å vise til departementet som rette organ.”

8.3.2.5 Klageadgangen

Det følger av lovforslagets § 129 første ledd at Justisdepartementet er klageinstans i saker som ikke er avgjort av departementet selv i førsteinstans, og hvor grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn helt eller delvis har vært avgjørende for utfallet i saken. Departementet kan prøve alle sider av saken.

I saker hvor departementet selv har truffet vedtak i førsteinstans skal vedtaket ikke kunne påklages. Forslaget innebærer i så måte et unntak fra det alminnelige prinsippet om toinstansbehandling i forvaltningen. Samtidig legges det opp til å styrke utlendingens rettssikkerhet ved å innføre rett til å bringe saken inn for domstolen på statens bekostning. Et unntak gjelder der departementet har gitt instruks om oppholdsstatus for utlending som har fått innreisetilatelse etter utl. § 35. Disse klagesakene skal fortsatt behandles av Kongen i statsråd, jf lovforslagets § 129 tredje ledd.

UDI støtter forslaget til ny klageordning i de såkalte sikkerhetssakene. Som nevnt innledningsvis ser vi at det er utfordringer ved dagens ordning knyttet til kontradiksjon og konfidensialitet ved behandlingen av disse sakene både i forvaltnings- og domstolssystemet.

Til punkt 8.4 Domstolsbehandlingen

8.4.1 Frist for å bringe en avgjørelse om utvisning eller avslag på tillatelse inn for domstolen

Den foreslåtte ordningen for domstolsbehandlingen svarer i all hovedsak til den ordningen som ble innført i dansk rett i 2009. Slik vi oppfatter det skiller foreliggende forslag seg fra den danske modellen ved at det ikke legges opp til automatisk domstolsprøvelse av departementets vedtak og at det settes lengre frist for å bringe saken inn for retten.

UDI støtter departementets forslag om at retten til domstolsbehandling bør være betinget av at utlendingen selv krever domstolsbehandling. UDI støtter videre forslaget om at saken må bringes inn for retten innen en måned etter at det foreligger endelig vedtak i saken, med mulighet for å gi oppfriskning av fristen i visse tilfeller.

8.4.2 Forbud mot rettssak før klagemulighet er uttømt

Det følger av forvaltningsloven § 27b at det forvaltningsorgan som har truffet vedtaket, kan bestemme at søksmål om gyldigheten av forvaltningsvedtak

eller krav om erstatning som følge av vedtaket ikke skal kunne reises uten at vedkommende part har nyttet sin adgang til å klage over vedtaket, og at klagen er avgjort av den høyeste klageinstans som står åpen. Videre følger det av bestemmelsen at søksmål skal likevel i alle tilfelle kunne reises når det er gått seks måneder fra klage første gang ble framsatt, og det ikke skyldes forsømmelse fra klagerens side at klageinstansens avgjørelse ikke foreligger.

Departementet foreslår at det i utlendingssaker som berører grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn ikke skal være mulig å reise søksmål om gyldigheten av et negativt vedtak fra UDI før dette er prøvd av departementet som klageinstans. UDI deler departementets synspunkt om at vektige praktiske og prinsipielle hensyn taler for at det er departementet som bør opptre på statens vegne i slike saker. Som nevnt i høringsnotatet vil UDI ikke alltid vil ha hatt tilgang på alle relevante opplysninger i saken dersom den omfatter gradert materiale. Vi støtter derfor lovforslagets § 132 første ledd, som innebærer at bestemmelsen i forvaltningsloven § 27b annen setning ikke kommer til anvendelse i disse sakene.

8.4.3 Prioritering av sakene

UDI er enig med departementet i at flere hensyn tilsier at saker som berører grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn bør prioriteres og påskyndes i domstolene. Vi støtter derfor bestemmelsen inntatt i lovforslagets § 138 første ledd.

8.4.4 Særskilt sikkerhetsklarert advokat

Et sentralt forslag med hensyn til domstolsbehandlingen er innføring av en ordning med særskilte sikkerhetsklarerte advokater. En særskilt sikkerhetsklarert advokat skal representere utlendingens interesser ved rettens behandling av gradert informasjon, og vil opptre i tillegg til en eventuell ordinær prosessfullmektig i saken som vil representere søkeren i de spørsmål som det ikke er knyttet gradert informasjon til. Kongen kan samtykke i at bevis som ellers ville være unntatt fra fremleggelse etter tvisteloven, kan gjøres kjent for retten og for den særskilte advokaten, jf lovforslaget § 133 første ledd. Vi antar at den praktiske hovedregelen vil være at slikt samtykke gis.

UDI stiller seg positiv til å innføre en slik ordning og viser til at dagens ordning ikke er uproblematisk i forhold til kravet til kontradiksjon og retten til et effektivt rettsmiddel etter EMK art. 13. Som departementet påpeker i høringsbrevet kan det ut fra dagens regelverk oppstå en situasjon der utlendingsmyndighetene ikke har adgang til å dokumentere at det foreligger en trussel mot grunnleggende nasjonale interesser, til tross for at man sitter med opplysninger som viser at dette er tilfellet. Vi mener en slik situasjon vil være svært uheldig.

Til punkt 8.5 Endring i rettshjelpsloven og rettsgebyrloven

Det følger av høringsnotatet at det som følge av ny prosessordning er behov for endringer i rettshjelpsloven og rettsgebyrloven. UDI har ingen merknader til de foreslåtte lovendringene.

Til punkt 8.6 Overgangsregler

Departementet ønsker at reglene ved ikrafttredelsen også skal kunne gis anvendelse for verserende saker. Hjemmel til å gi overgangsbestemmelser i forskrift er gitt i lovforslagets punkt IV. Det fremgår av høringsnotatet at det blant annet må vurderes overgangsregler for de tilfellene hvor UDI eller UNE har truffet vedtak etter instruks før den nye ordningen trer i kraft. UDI mener at slike overgangsregler bør gis.

Til punkt 9 Økonomiske og administrative konsekvenser

Det fremgår av høringsnotatet at de foreslåtte endringene ikke vil medføre vesentlig mer ressursbruk for forvaltningen enn i dag. Videre fremgår det at samtidig som det vil bli redusert ressursbruk i UDI, kan det bli noe økt ressursbruk i departementet. Som tidligere nevnt er UDI av den oppfatning at forslaget ikke nødvendigvis vil medføre redusert ressursbruk for UDI.

Som følge av de foreslåtte lovendringene vil det være behov for endringer i fagsystemene. For at departementets saksbehandlere skal kunne behandle og fatte vedtak i DUF (Datasystemet for utlendings- og flyktningssaker), må de ha en brukerrolle som gir skrivetilgang og prosessstøtte for vedtaksfattning. Det eksisterer en saksbehandlerrolle for departementet med prosessstøtte for vedtaksfattning, men denne rollen er pr. i dag ikke i bruk. Prosessstøtte og rettigheter knyttet til rollen er ikke oppdatert med ny funksjonalitet som følger med innføring av eSak og eDok. Før departementet kan fatte vedtak må prosessstøtten i DUF derfor revideres, slik at den støtter elektronisk saksflyt og bruk av eDok. Endringene må utføres av systemleverandør. Det vil også være behov for å gjøre endringer i det juridiske kodeverket og tilpasning av vedtakstekster.

UDI vil bemerke at vi på nåværende tidspunkt ikke har utredet endringsbehovet på detaljnivå. I den forbindelse er det flere spørsmål som må avklares knyttet til departementets behov. Det er derfor vanskelig å anslå kostnadene knyttet til endringsbehovet. Et foreløpig anslag er at endringene fort vil komme på over en million kroner, men vi vil understreke at dette er svært usikre antagelser. Vi vil også bemerke at det også vil kunne ta noe tid å få gjennomført endringene. Avhengig av når de aktuelle lov- og forskriftsendringene er vedtatt, antar vi at dette tidligst vil kunne skje i 2014. UDI imøteser en dialog med departementet om endringsbehovet, for å kunne lage et konkret estimat.

UDI vil ellers bemerke at gradert informasjon ikke er tilgjengelig via fagsystemene, og dette vil ikke bli endret i overskuelig framtid.

Gradert materiale vil også kunne få betydning for senere utlendings saker knyttet til personer hvor dette er blitt etablert. Det er dermed en risiko for at UDI behandler saker uten å være kjent med at det foreligger slikt materiale.

Det fremgår ikke av høringsnotatet når endringene er tenkt trådt i kraft. UDI vil bemerke at det kan ta noe tid å implementere endringene. Vi viser særlig til våre kommentarer knyttet til endringer i fagsystemene. Det må også etableres nye rutiner for informasjonsutveksling/databehandleravtale. Vi ser også at det vil være behov for opplæring mv.

Øvrige merknader

Det følger av utlendingsforskriften § 18-4 tredje ledd at fingeravtrykk som ikke er slettet tidligere, skal slettes ti år etter siste registrering. Dette gjelder likevel ikke dersom vedtaket skyldes hensynet til grunnleggende nasjonale interesser. Det er pr i dag UDIs ansvar å sørge for gjenkjennelse og bevaring av avtrykkene i slike saker, samt sørge for at sletting skjer i henhold til øvrige regler. UDI vil påpeke at det på bakgrunn av de foreslåtte lovendringene er behov for å avklare hvilke personer/vedtak som omfattes av bestemmelsen.

Med hilsen

Frode Forfang
direktør

Stephan Mo
avdelingsdirektør

Dokumentet er godkjent elektronisk i Utlendingsdirektoratet og har derfor ingen signatur. Brevet sendes kun elektronisk.
