



Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep,
0030 Oslo

Oslo, 22. april 2015

HØRINGSUTTALELSE FRA RETTSPOLITISK FORENING – HØRING OM ENDRINGER I UTLENDINGSLOVEN SOM FØLGE AV ENDREDE STRAFFERAMMER I NY STRAFFELOV

Vi viser til høringsbrev av 24. mars 2015 om endringer i utlendingsloven, med frist for å komme med uttalelse 22. april 2015.

Rettspolitisk forening er en uavhengig forening bestående av jurister, studenter i juridiske fag og andre interesserte. Vi arbeider blant annet for å forsvare rettsstatlige verdier og å bedre den rettslige situasjonen for sosialt vanskeligstilte grupper.

Rettspolitisk forening har dessverre ikke hatt anledning til å gjennomgå de materielle vurderingene som er gjort i høringsnotatet vedrørende endringer i utlendingsloven som følge av endrede strafferammer i ny straffelov. Det skyldes den svært korte høringsfristen på 29 dager. En av ukene i høringsperioden var påskeuka.

Rettspolitisk forening ønsker å kommentere problematiske forhold ved en så kort høringsfrist.

Formålet med høringsprosessen

Når en sak er ferdig utredet, skal fagdepartementet sende saken på alminnelig høring til alle berørte departementer, offentlige og private institusjoner og organisasjoner, jf. utredningsinstruksen punkt 5.1.

Som departementet er kjent med, er formålet med utredningsinstruksen å ”sikre god forberedelse av og styring med (...) regelendringer”, jf. utredningsinstruksens punkt 1.1. Videre skal instruksen ”sikre at den instans som har ansvaret for saken, utreder alle relevante og vesentlige konsekvenser, og at berørte instanser og offentligheten trekkes inn i beslutningsprosessen før beslutning fattes”.

Høringsinstansene skal bidra til å informere departementet om eventuelle relevante og vesentlige konsekvenser som ikke er behandlet eller er behandlet utilstrekkelig i høringsnotatet. På denne måten kan høringsinstansene føre kontroll med forvaltninga på et stadium i beslutningsprosessen hvor det fremdeles er rom for å påvirke innholdet i eller resultatet av forslaget som er fremsatt. Ifølge regjeringa sendes saker på høring ”av di det er ein demokratisk rett for alle å få vere med på å utforme offentlig politikk og av di synspunkta for dei som sakene kjem ved, skal verte kjende for dei som skal fatte avgjerder”.¹ Høringsinstansenes innspill skal tas i betraktning og presenteres til Stortinget. Ved vesentlige endringer skal saken sendes på ny høring, jf. utredningsinstruksens punkt 5.5.

¹ <https://www.regjeringen.no/nb/dokument/hoeyringar/id1763/?page=10>

² Instruks med veileder fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet, Utredningsinstruksen med veileder i 1

Frist for høringsuttalelser

For at høringsinstansene skal få tilstrekkelig tid til å skrive en velbegrunnet høringsuttalelse, er det gitt regler om høringsfrister i utredningsinstruksen (instruksen). Instruksens punkt 5.2 bestemmer at høringsfristen normalt skal være tre måneder (91 dager), og ikke mindre enn seks uker (42 dager). I regjeringens veileder i utredningsarbeid står det i denne forbindelse:

Dette innebærer at høringsfristen ofte bør være lengre enn tre måneder. Høringsfristen må tilpasses sakens viktighet, saksomfanget og viktigheten av å få fram saken raskt. Erfaringsmessig fastsettes ofte knappe frister med svak begrunnelse. Dette vil i så fall være i strid med instruksens intensjoner, og det henstilles om at planleggingen av utredningsarbeidet særlig tar hensyn til viktigheten av å kunne gi rimelig frist til høringsinstansene.²

Høringsnotatet til høring om endringer i utlendingsloven som følge av endrede strafferammer i ny straffelov omhandler endringer i utlendingslovens bestemmelser om bortvisning, om karantenetid for vertsfamilie til au pairer og om utvisning. Bestemmelsenes omfang er av stor velferdsmessig betydning for de enkeltpersoner som rammes. For eksempel får regelverket betydning for om en person skal utvises fra Norge.

Ifølge instruksens punkt 1.3 kan reglene i instruksen kun fravikes når ”særlige omstendigheter” gjør det nødvendig. Beslutninga skal ifølge samme bestemmelse være skriftlig og begrunnet, og den skal følge saken. I regjeringens veileder i utredningsarbeid står det at ”statsrådets eller fagdepartementets beslutning kan enten legges ved saken, eller begrunnelsen – med henvisning til beslutningen – kan tas inn i selve høringsbrevet.”

I høringsbrevet til høring om endringer i utlendingsloven som følge av endrede strafferammer i ny straffelov er beslutninga om fravikelse omtalt slik:

Vi gjer merksam på at justis- og beredskapsministeren har vedteke ei kortare høyringsfrist enn seks veker då særlege omstende gjer det naudsynt, jf. utredningsinstruksen punkt 5.2 jf. punkt 1.3.

Vi kan ikke se at beslutninga om fravikelse av fristbestemmelsene i utredningsinstruksen er begrunnet i saksdokumentene til høringa. Det må som et minimum kreves en beskrivelse av de ”særlige omstendigheter” som gjør fravikelsen nødvendig. Departementet har heller ikke begrunnet viktigheten av å få fram saken raskt.

I likhet med mange andre høringsinstanser, er Rettspolitisk forening en frivillig organisasjon hvor arbeid med for eksempel høringsuttalelser delegeres i månedlige møter, gjøres utenom og ved siden av ordinære arbeidsforhold og kvalitetssikres før det oversendes til det aktuelle departementet. Det er et tidkrevende, men viktig arbeid. Vi må prioritere hvilke høringer vi skal uttale oss om, og i utgangspunktet er endringer i utlendingsloven i tilknytning til endring av strafferammer i straffeloven i kjernen av Rettspolitisk forenings arbeid. Den korte høringsfristen i saken har allikevel medført at vi ikke har hatt anledning til å sette oss inn i og uttale oss om endringene som departementet foreslår.

Etter Rettspolitisk forenings syn undergraves formålet med høringsprosessen når høringsinstansene gis en så kort frist på et komplekst saksområde med virkninger av stor velferdsmessig betydning for de som rammes av det foreslåtte regelverket.

² Instruks med veileder fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet, Utredningsinstruksen med veileder i utredningsarbeid punkt 7.2.

Omfattende hastverksarbeid

Vi tillater oss til slutt å bemerke at den korte fristen ikke er enestående i Justis- og beredskapsdepartementets høringshistorikk. Det nærmer seg å utgjøre regelen snarere enn unntaket at departementet fraviker utredningsinstruksen uten at det begrunnes overfor høringsinstansene. Den relativt omfattende redegjørelsen i denne høringsuttalelsen må ses i lys av den negative tendensen Rettspolitisk forening har sett over tid.

På regjeringens nettsider finnes en oversikt over høringssaker som blant annet viser lengden på høringsperiodene.³ Den 21. april 2015 viste oversikten 13 saker med høringsfrist i 2015. Én av høringene var i tråd med hovedregelens frist på 91 dager, nemlig NOU 2014:10 Skyldvne, sakkyndighet og samfunnsvern, på 439 sider. 6 av 13 høringer hadde frist på mellom 42 og 91 dager, altså kortere enn det som skal være normalordningen jf. instruksens punkt 5.2. De 6 resterende høringene hadde kortere frist enn 42 dager, altså kortere enn minsteferien, jf. instruksens punkt 5.2, og av disse hadde 4 av høringene kortere høringsfrist enn én måned.

Til sammenligning hadde 6 av 32 høringer med høringsfrist i 2014 kortere frist enn 42 dager. Justis- og beredskapsdepartementet har altså hatt det unormalt travelt i de første 4 månedene av 2015. Den hyppige utsendelsen av høringsnotater med kort frist skaper store vanskeligheter for høringsinstanser som Rettspolitisk forening. Det utgjør et demokratisk problem, og later til å utvikle seg til en meget beklagelig praksis.

Ikke minst utgjør det en rettssikkerhetsmessig utfordring med to dimensjoner. Den ene ligger hos departementet, som ved omfattende hastverksarbeid står i fare for å legge til rette for en lovgivning som ikke er forsvarlig. Den andre dimensjonen ligger hos de enkeltpersoner som rammes av lovgivninga. For disse kan departementets hastverksarbeid i denne saken for eksempel resultere i at han eller hun blir utvist fra Norge uten at det var lovgivers intensjon, fordi høringsinstansene ikke har fått tid til å belyse de reelle virkningene av lovendringene.

Rettspolitisk forening er av den oppfatning at Justis- og beredskapsdepartementets korte høringsfrister i denne saken og flere andre saker i 2015 er i strid med utredningsinstruksen, samt at fravikelsen av høringsfristens hovedregel ikke er tilstrekkelig begrunnet. Rettspolitisk forening ber om departementets forståelse for at høringsinstansene for framtida behøver tid på å organisere, sette seg inn i og uttale seg om ulike høringsnotater.

Eventuelle spørsmål kan rettes til Marit Lomundal Sæther, som kan nås på mobil 92 80 64 54 eller e-post leder@rpf.no.

Vennlig hilsen,
for Rettspolitisk forening,
Marit Lomundal Sæther
Styreleder
Mobil 92 80 64 54
www.rpf.no

³ <https://www.regjeringen.no/nb/dokument/hoeyringar/hoyringsfristrapport/id546535/>