



Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

NATIONAL POLICE DIRECTORATE

Deres referanse:

Vår referanse:
201702310-5 008

Sted, Dato
Oslo, 01.12.2017

POLITIDIREKTORATETS HØRINGSSVAR OM SÆRDOMSTOLER PÅ NYE OMRÅDER NOU 2017:8

Politidirektoratet (POD) viser til Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev av 26. mai 2017 om særdomstolsutvalgets utredning NOU 2017: 18 Særdomstoler på nye områder.

Utvalget har vurdert hvem som bør avgjøre foreldretvister og saker om tvang etter barnevernloven, og mener tingretten bør være første instans for behandling av slike saker. Videre har særdomstolsutvalget vurdert om Utlendingsnemnda (UNE) bør erstattes av en forvaltningsdomstol. Utvalget kan ikke anbefale at det etableres en forvaltningsdomstol for utlendingssaker.

Politidirektoratet har gjennomgått utredningen med henblikk på politiets særskilte ansvarsområder i utlendingsforvaltningen. Våre innspill er begrenset til å omfatte behandlingen av utlendingssaker.

Som utredningen viser til, har politiet en rekke forvaltningsoppgaver på utlendingsfeltet. Politiets førstelinje har bl.a. saksforberedende oppgaver og vedtaksmyndighet i en del saker etter utlendingsloven (myndighet til å innvilge søknader). Politiet har også myndighet til å treffe vedtak om bortvisning av utlendinger i bestemte saker. Som regel vil det være politiet som oppretter sak om utvisning. Politiets utlendingsenhet (PU) har bl.a. særskilte oppgaver knyttet til mottak og registrering av beskyttelsessøknader (asylsøknader), ID-fastsettelse og uttransportering av utlendinger som ikke har lovlig oppholdsgrunnlag i Norge.

Vi har forelagt utredningen for samtlige politidistrikter, Kripos, Politiets utlendingsenhet (PU) samt Politi høyskolen (PHS). Vi har mottatt innspill fra Oslo politidistrikt og Øst politidistrikt. Deres innspill er delvis innarbeidet i vårt høringssvar og vedlegges i sin helhet.

Generelle merknader

I utredningen vises det til at hovedkritikken mot saksbehandlingen i UNE er at det er for lite muntlighet i saksbehandlingen, at parten ikke får forklart seg godt nok for nemnda og at det ikke gis tilstrekkelig innsyn. Utvalget har ikke selv gjennomført noen evaluering av UNE, og fastslår at de dermed ikke har grunnlag for å ta stilling til i hvilken utstrekning denne kritikken er holdbar eller hvorvidt saksbehandlingen tilfredsstillende lovens krav. Utredningen slår

Politidirektoratet

imidlertid fast at det er et problem i seg selv at viktige aktører som Advokatforeningen og flere organisasjoner mener at prosessformen for UNE ikke gir tilstrekkelig god behandling av utlendingssklagene. Etter Politidirektoratets mening er det vanskelig å ta stilling til eventuelle svakheter med UNEs saksbehandling, uten at disse er grundigere utredet. Etablering av en særdomstol er av stor prinsipiell-, praktisk- og økonomisk betydning og bør være svært grundig utredet før vedtaksmyndigheten i klagesaker overføres fra forvaltningen til domstolene.

Politidirektoratet kan ikke se at det foreligger tilstrekkelig tungtveiende argumenter som taler for å bryte med hovedmodellen i den norske statsforvaltningen, som innebærer at det er forvaltningen som fatter vedtak, og domstolen som eventuelt overprøver vedtakene (legalitetskontroll). Vi kan ikke se at svakhetene med den eksisterende ordningen er så store at den private parts rettsikkerhet ikke kan styrkes på andre måter enn gjennom en fundamental endring av rollefordelingen mellom domstolene og forvaltningen. Vi mener at hensynet til rettsikkerhet, effektivitet, fleksibilitet og politisk styring er ivaretatt gjennom et domstollignende forvaltningsorgan som UNE.

Politidirektoratet støtter derfor utvalgets konklusjon om å bevare den eksisterende klageordningen i utlendingssaker. Vi er også enige i at utfordringer knyttet til kontradiksjon og adgang til å fremstille sin sak muntlig kan håndteres gjennom regelverksendringer for saksbehandlingen i UNE. Vi vil særlig fremheve at vi slutter oss til utvalgets vurdering om at en særdomstol for utlendingssaker uansett ikke vil kunne behandle den store mengden utlendingssklager på samme måten som dagens domstoler behandler sivile saker, og at det dermed er usikkert hvorvidt fordelene ved domstolsbehandling vil kunne overføres til en særdomstol, og gi særdomstolen en høyere grad av legitimitet.

Nedenfor vil vi kommentere forholdet til rettsikkerhet, legitimitet, effektivitet, fleksibilitet og politisk styring nærmere.

Rettsikkerhet og legitimitet

Som det fremkommer av utredningen, vil utfallet av en utlendingssak ofte være av stor betydning for dem det gjelder f.eks. i saker om familieinnvandring. Vedtak etter utlendingsloven kan være svært inngripende for utlendingen og hans-/hennes familie, f.eks. i saker om utvisning. Rettsikkerhet og tillit til behandlingen av disse sakene er derfor svært viktig, herunder retten til å bli hørt, retten til juridisk bistand og uavhengighet hos den som avgjør saken. Vi stiller likevel spørsmål til om opprettelsen av en forvaltningsdomstol for utlendingssaker er svaret for å øke rettsikkerheten. Klageordningen på utlendingssaker er grundigere enn det som ellers gjelder for de fleste forvaltningsområder. UNE er et domstolslignende organ, der nemndledere må fylle vilkårene for å være dommere, jf. utlendingsloven § 77. I tillegg har UNE et betydelig innslag av legfolk. I motsetning til forvaltningsklage ellers, kan UNE legge opp til muntlige nemndsmøter, som kan gi bedre grunnlag for å vurdere bevisene i saken. I dagens ordning kan dessuten utlendingen fremme sak for domstolene i tillegg til den to-instans klagebehandlingen som er foretatt i Utlendingsdirektoratet (UDI) og UNE. En ekstra rettsikkerhetsgaranti er den lave terskelen for å vurdere nye opplysninger og ny dokumentasjon, også etter at UNE har fattet vedtak i klagesaken.

På utlendingfeltet er regelverket komplekst og rettskildene endres og justeres relativt ofte. I tillegg er utlendingfeltet preget av stor saksmengde og høye krav til effektivitet.

Utlendingslovens formål er regulert i utlendingsloven § 1; regulering av og kontroll med inn- og utreise, og utlendingers opphold i riket, i samsvar med norsk innvandringspolitikk og internasjonale forpliktelser m.v. Flere av bestemmelsene i utlendingsloven er utarbeidet med sikte på å motvirke tvangsekteskap, vold i nære relasjoner, menneskehandel, samt fremme integrering m.v. I saksbehandlingen stilles det også krav til sikkerhetsvurderinger, som nødvendiggjør samarbeid med politiet og PST. Saksbehandlingen nødvendiggjør derfor innhenting av en mengde opplysninger, ofte i utlandet. I en del land vil relevant informasjon være vanskelig tilgjengelig, og det er lite notoritet over dokumenter. I saksbehandlingen vil det være stort behov for innhenting av vandelsopplysninger og utveksling og innhenting av oppdaterte opplysninger fra andre etater, f.eks. fra folkeregistermyndigheter, helsemyndigheter, barnevern, NAV, skattemyndigheter m.fl. Utredningsoppgavene og bevisvurderingene er derfor ofte svært krevende. Kombinasjonen av stor velferdsmessig betydning og et komplisert saksfelt, krever en saksbehandling som sikrer korrekte beslutninger.

Tillit til utlendingsforvaltningens avgjørelser, eller mangel på sådan, får betydning for politiets oppgaveutførelse. Dersom utlendinger som har fått et negativt vedtak ikke innretter seg etter vedtaket grunnet manglende tillit til avgjørelsen og avgjørelsesorganet, så vil dette igjen medføre større bruk av ressurser hos politiet bl.a. med tvangsreturer. Som Øst politidistrikt påpeker, er det imidlertid grunn til å stille spørsmål til om manglende innrettelse etter negative vedtak er knyttet til manglende tillit til UNE som sådan. Årsaken til manglende vilje til å returnere til hjemlandet er kompleks og mangeartet. Vi har ikke holdepunkter for at manglende tillitt til klageorganet er en fremtredende årsak til at personer som er utvist eller som har fått endelig avslag på sin søknad om beskyttelse eller oppholdstillatelse ikke retter seg etter vedtaket.

Vi mener at hensynet til korrekte avgjørelser og hensynet til likebehandling best ivaretas når klageorganet er faglig fundert. UNE har over tid opparbeidet seg høy kompetanse og kunnskap på nasjonale- og internasjonale rettskilder og landkunnskap m.v. Selv om UNE har enkelte legitimitetsutfordringer i forhold til domstolene, kan vi ikke se at situasjonen er så bekymringsfull og alvorlig at det bør føre til at det etableres en særdomstol.

For helhetens skyld, vil vi nevne representantforslaget av 10. januar 2017, der Stortinget ba regjeringen fremme forslag om å endre statsborgerloven slik at *tilbakekallelser* av statsborgerskap etter statsborgerloven § 26 annet ledd skal skje ved dom (Dokument 8:33 S (2016–2017)). Det er nå avklart at det er flertall for forslaget på Stortinget. Av tilsvarende grunner som nevnt ovenfor, mener vi at dette forslaget er problematisk. Videre viser vi til vårt hørings svar av 10. februar 2017, om forslag til innføring av regler for *tap* av statsborgerskap ved straffbare forhold eller av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser jf. Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev av 20. desember 2016. Politidirektoratet støttet forslaget om *administrativ* ileggelse av tap av statsborgerskap. Politidirektoratets syn er at rettssikkerhetshensyn kan ivaretas gjennom saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven og statsborgerloven.

Effektivitet og fleksibilitet

Vi er enig med utvalget i at en etablering av en forvaltningsdomstol ikke synes å gi bedre forutsetninger for å håndtere utlendingssakene, herunder svingninger i antall saker. For det første vil vi fremheve at UNEs kompetanse på fagfeltet og spesialisering innenfor særegne porteføljer og landområder kan bidra til effektiv saksbehandling. Videre vil vi fremheve at dagens system er fleksibelt. Utlendingsforvaltningen kjennetegnes av betydelige variasjoner i

sakstilfanget og usikre ankomstprognoser. En styrke ved dagens ordning er muligheten for tett samarbeid mellom aktørene i utlendingsforvaltningen med hensyn til saksflyt, arbeidsmetodikk, planlegging og prioriteringer.

Den store asyltilstrømningen til Norge i 2015 viste behovet for ressursinnsats i hele asylkjeden, bl.a. ved at UNE lånte ut personell til PU for registrering av asylsøkere. De siste årene har diverse tverretatlige samarbeidstiltak bidratt til at saksbehandlingstiden i de fleste utlendings saker har blitt redusert. Slike prosjekter viser at vi har oppnådd en del, men det er fortsatt et forbedringspotensial. En viktig forutsetning for god sakshåndtering og effektive prosesser er å se hele saksbehandlingsskjeden som en helhet. At klageorganet er en del av forvaltningskjeden er viktig for å muliggjøre et slikt samarbeid. Etter dagens system kan f.eks. PU ha direkte kontakt med saksansvarlig i UNE i forbindelse med effektivering av vedtak. PU er avhengig av UNEs vurderinger i effektiveringssammenheng, og i forbindelse med tvangsmiddelbruk som pågripelser og fengsling etter utlendingsloven § 106. UNE må i slike sammenhenger raskt ta stilling til eventuelle nye anførsler i forbindelse med en uttransport, jf. utlendingsloven § 90 siste ledd, raskt vurdere prioritering av saker etter omgjøringsanmodninger, samt ta stilling til spørsmålet om utsatt iverksettelse i en rekke saker. Vi vil i den forbindelse påpeke at utlendingsforvaltningens felles datasystem, DUF, legger godt til rette for en effektiv saksbehandling ved at alle aktørene får tilgang til opplysningene i saken raskt. Som Oslo politidistrikt nevner i sin tilbakemelding, vil utlendinger ofte ha flere saker som løper parallelt, da det eksempelvis fremmes søknad om opphold på nytt rettslig grunnlag under UNEs behandling av en klagesak på et annet grunnlag.

Saksbehandlingstiden i UDI og i UNE kan bli lang, særlig for asylsøknader. Dersom klagesaksbehandlingen blir mindre effektiv enn den er i dag, vil både belastningen for den enkelte søkeren og for samfunnet bli større. Lang oppholdstid vil f.eks. medføre behov for kostbare mottaksplasser og økt belastning på offentlige tjenester. Politiet vil fremheve at det er mer utfordrende å returnere personer som har oppholdt seg i Norge lenge. Det er derfor viktig at personer uten utsikter til å få en oppholdstillatelse i Norge får behandlet sine søknader raskt. Dette vil bl.a. få betydning for bekjempelse og forebygging av kriminalitet.

For øvrig vil vi peke på at vi ikke kan se at alle sakstyper vil være egnet for klagebehandling i en forvaltningsdomstol. Dette gjelder først og fremst saker med et hasteaspekt og muligheter for rask effektivering.

Politisk styring

Som nevnt i utredningen er utlendingsfeltet et område med store og uforutsette svingninger. Regulering av innvandring gjelder ikke bare enkeltindivider, men berører viktige samfunnsinteresser, herunder også grunnleggende nasjonale interesser. Som utredningen nevner, har spørsmålet om departementet bør kunne instruere UNE vært vurdert flere ganger tidligere (f.eks. gjennom Graverutvalget (NOU 2006: 14) og av klagesaksutvalget (NOU 2010: 12). Disse utredningene peker på behovet for politisk styring. Vi mener at en ordning der departementet har en begrenset instruksjonsadgang overfor UNE, er en løsning som best ivaretar behovet for både politisk styring og for rettsikkerhet. Vi vil også fremheve at et forvaltningsorgan som er underlagt en viss instruksjonsmyndighet og politisk styring fra departementet, vil kunne sikre en demokratisk legitimitet gjennom ansvarliggjøring av statsråden.

Innspill til de foreslåtte endringene innenfor dagens ordning

Politidirektoratet mener det er rom for å styrke rettsikkerheten til den private parten innenfor dagens klageordning. Vi mener imidlertid at det er vanskelig å vurdere de foreslåtte endringene helt konkret før de er grundigere utredet. Vi viser for øvrig til nærmere omtale av disse spørsmålene i vedlagte innspill fra Oslo- og Øst politidistrikt.

Økonomiske- og administrative konsekvenser

Vi deler utvalgets syn på at en klagesaksmodell med en domstol som klageinstans som erstatning for UNE, vil være svært kostnadskrevenende å etablere og drive. For øvrig viser vi til merknadene våre ovenfor under punktet *Effektivitet og fleksibilitet*.

Med hilsen

John Ståle Stamnes
seksjonssjef

Kari Stokkeland
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.

Saksbehandler:
Kari Stokkeland
seniorrådgiver
Telefon 990 32 480

Vedlegg: 2



Politidirektoratet
Postboks 8151 Dep
0031 Oslo

OSLO POLICE DISTRICT

Deres referanse:

Vår referanse:

Sted, dato

Oslo, 12.10.17

HØRING – NOU 2017: 8 SÆRSDOMSTOLER PÅ NYE OMRÅDER

Det vises til Politidirektoratets e-post av 06.06.17 med vedlagt høringsbrev om NOU 2017: 8, særdomstolsutvalgets utredning om nye domstolsordninger for foreldretvister, barnevernssaker og utlendingssaker. Politidirektoratet ba om innspill spesielt til del 5 vedørende forvaltningsdomstol for utlendingssaker. Frist for innspill til Politidirektoratet er 17.11.17.

Høringen er besvart av Felles enhet for utlendingsforvaltning, herunder av Seksjon for utlendingsforvaltning og av Påtaleseksjonen ved Oslo politidistrikt (OPD). Det er lagt vekt på de problemstillinger som naturlig faller inn under vårt mandat, herunder spørsmålet om hvorvidt det bør opprettes en forvaltningsdomstol for utlendingssaker til erstatning for Utlendingsnemnda (UNE).

Besvarelsen avgrenses mot problemstillinger knyttet til nye domstolsordninger for foreldretvister og barnevernssaker.

Innledning

OPD mener at hensynet til rettssikkerhet, effektivitet, fleksibilitet og politisk styring best ivaretas ved at klagebehandlingen av utlendingssaker gjøres av et forvaltningsorgan, herunder av UNE. På denne bakgrunnen er OPD enig med særdomstolsutvalget i at det ikke bør opprettes en forvaltningsdomstol for utlendingssaker til erstatning for UNE.

I likhet med utvalget mener OPD at en eventuell forvaltningsdomstol, innenfor gjeldende rettslig regulering, vanskelig kan forenes med et politisk ønske om at det organet som behandler klagesaker på utlendingsfeltet, skal være undergitt instruksjonsmyndighet. Videre deler OPD utvalgets oppfatning om at de rettssikkerhetsmessige fordelene som opprettelsen av en forvaltningsdomstol ville innebære, langt på vei kan oppnås innenfor dagens organisering av UNE.

Som det fremgår av NOU 2017: 8 har det over lang tid vært fremsatt innvendinger mot saksbehandlingen i UNE, omhandlende manglende muntlighet og innsyn i vedtakets

Oslo politidistrikt

beslutningsgrunnlag, og at parten ikke føler seg tilstrekkelig hørt. Med dette som bakteppe er OPD i hovedsak positive til at det foreslås regelverksendringer med det formål å styrke den enkeltes rettssikkerhet innenfor dagens organisering av UNE.

OPD vil i det følgende redegjøre for hvorfor vi mener at det ikke bør opprettes en forvaltningsdomstol for utlendingssaker til erstatning for UNE, samt kommentere foreslåtte endringer innenfor dagens organisering av UNE. OPD legger imidlertid til grunn at konkrete regelverksendringer i tilknytning UNEs prosessform og saksbehandling, må utredes nærmere og således bli gjenstand for ny høringsrunde.

Hensynet til rettssikkerhet og legitimitet

Kjernen i rettssikkerhetsprinsippet er at den enkelte skal kunne forutse sin rettsstilling og at saker i størst mulig grad skal avgjøres materielt riktig og behandles på samme måte som likeartede saker ¹. Rettssikkerhet handler slik sett om at den enkelte borger skal være beskyttet mot overgrep og vilkårlighet fra myndighetenes side. Som nevnt innledningsvis, er OPD enig med utvalget i at hensynet til rettssikkerhet kan ivaretas ved klagebehandling i UNE, og at en forvaltningsdomstol ikke er det entydige svaret på utfordringene og kritikken mot utlendingsforvaltningen ².

Utfallet av en utlendingssak er ofte av avgjørende betydning for dem det gjelder, og negative vedtak kan være svært inngripende. Det er derfor nødvendig med god rettssikkerhet knyttet til behandlingen av disse sakene, samtidig som det er viktig at borgerne har tillit til utlendingsmyndighetene og det organet som skal avgjøre klagesaker på utlendingsfeltet. Det er nærliggende å tro at tillit til klageorganet vil forplante seg i hele saksjeden og slik sett er tillit av stor betydning også for politiet i utlendingsforvaltningens førstelinje.

Videre er det avgjørende at beslutninger fra myndighetene er korrekte, slik at den enkelte borger har tillit til at sakene behandles materielt og prosessuelt riktig. Tillit er nødvendig blant annet av hensynet til velferden for den enkelte og for at den et vedtak retter seg mot, skal etterleve vedtaket. NOU 2017: 8 fremhever at befolkningen generelt synes å ha god tillit til domstolene og domstolsprosessen. Dersom man skulle opprettet en egen særdomstol for utlendingssaker, ville man imidlertid måtte lage en egen prosessordning tilpasset det store antallet utlendingssaker, som ville vært ulik fra prosessen i domstolene.

OPD er enig med utvalget i at det å lage en egen prosessordning tilpasset utlendingssakene, fremstår som lite hensiktsmessig og at prosessordningen lett vil kunne oppfattes som mindre legitim. Dette da prosessordningen for utlendingssaker, som nevnt, ville måtte tilpasses og dermed være ulik den grundige behandlingen vi kjenner fra de alminnelige domstolene. I lys av saksmengden i utlendingsforvaltningen og av hensynet til en effektiv prosess, synes blant annet domstolenes tradisjon med stor grad av muntlighet, vanskelig å kunne realisere innenfor en forvaltningsdomstol for utlendingssaker ³. Dette taler mot å opprette en forvaltningsdomstol til erstatning for UNE.

¹ NOU 2017: 8 s. 351

² NOU 2017: 8 s. 351

³ NOU 2017: 8 s. 351

Hensynet til effektivitet og fleksibilitet

Utlendingsforvaltningen kjennetegnes av betydelige variasjoner i sakstilfanget, og av at prognosene for hvor mange saker som vil måtte behandles kan være meget usikre. Dette kan illustreres med den store asyltilstrømmingen som kom til Norge i 2015. Denne situasjonen viser tydelig behovet for ressursinnsats, at det er av vesentlig betydning at den enkelte sak behandles effektivt, og at det er avgjørende at det utvises fleksibilitet hva gjelder ressursutnyttelse.

Ansatte i UNE jobber utelukkende med utlendingssaker og er spesialister innenfor utlendingsfeltet. Spesialisering i seg selv bidrar ofte til effektiv saksbehandling. En forvaltningsdomstol synes etter OPDs mening ikke å gi noen større grad av spesialisering, eller besparelse som følge av spesialisering, enn det som ligger i dagens UNE. OPD er videre enig med utvalget i at en etablering av en forvaltningsdomstol, ikke synes å gi bedre forutsetninger for å håndtere svingninger i antall saker. Snarere synes dagens system å være med fleksibelt i forhold til endringer i sakporteføljen ⁴.

Som det fremgår av NOU 2017: 8 kan en sak i UNE på nærmere angitte vilkår avgjøres i nemndsmøte, av en nemndleder eller av sekretariatet. Andelen saker som behandles i nemndsmøte er imidlertid relativt liten, da de fleste av sakene avgjøres av en nemndleder alene eller av sekretariatet på grunnlag av delegert myndighet. Delegering av myndighet kan bidra til at sakene behandles raskere. I en forvaltningsdomstol ville imidlertid alle sakene måtte avgjøres av en dommer. Med dette som bakteppe er OPD enig med utvalget i at en forvaltningsdomstol til erstatning for UNE synes å være mindre fleksibelt og kan redusere avgjørelsesorganets kapasitet til å treffe avgjørelser ⁵.

Som nevnt preges utlendingsfeltet av stor variasjon i antall saker og slik sett tilstreber utlendingsmyndighetene å utvise fleksibilitet i ressursutnyttelsen. I utredningen vises det til at UNE eksempelvis kan låne ut personell til andre instanser i utlendingsforvaltningen, herunder til Politiets utlendingsenhet. Som beskrevet tidligere må en domstol være uavhengig av forvaltningen, noe som etter utvalgets vurdering utelukker utlån av personell på tvers av virksomheten ⁶. OPD slutter seg til denne vurderingen, men påpeker at en sammenblanding av oppgaver i utlendingskjeden bør gjøres med varsomhet all den tid det kan bidra til å svekke tilliten til UNE og utlendingsforvaltningen generelt.

Videre mener OPD at det er en fordel at UNE er knyttet til det samme elektroniske behandlingssystemet, herunder Datasystemet for utlendings- og flyktningsaker (DUF), som den øvrige utlendingsforvaltningen. Dette legger godt til rette for en god saksflyt og bidrar til effektivt oppgaveløsning. Ved hjelp av DUF blir klagesaker registrert fortløpende og utlendingsforvaltningen får snarlig tilgang til opplysningene i saken. Dersom en utlending har fått medhold i sin klage hos UNE, vil utlendingsmyndighetene få beskjeden så snart vedtaket foreligger, og utlendingen vil snarlig få effektivt UNEs vedtak.

I forlengelsen av dette vil OPD gjøre oppmerksom på at utlendinger ofte har flere saker som løper parallelt, da det eksempelvis fremmes søknad om opphold på nytt rettslig grunnlag under UNEs behandling av en klagesak. Det er ved slike tilfeller sentralt å ha en helhetlig

⁴ NOU 2017: 8 s. 352

⁵ NOU 2017: 8 s. 348

⁶ NOU 2017: 8 s. 349

tilnærming til sakskomplekset for å kunne gi tilstrekkelig god veiledning om den videre prosessen i utlendingssakene. Behovet for rask og helhetlig kommunikasjon taler således for at klageorganet bør være en del av utlendingsforvaltningen.

Innspill til foreslåtte endringer innenfor dagens UNE

Som vist til ovenfor går det frem av særorgansutredningen at det er anført svakheter ved saksbehandlingen i UNE og at disse svakhetene har betydning for den enkeltes rettssikkerhet. Etter OPDs vurdering er dette uheldig, og peker på at det er behov for forbedringer innenfor dagens UNE.

Utvalget slår fast at sider ved kritikken som har vært fremsatt knytter seg til den prosessform som forvaltningsloven legger opp til. Prosessen etter forvaltningsloven skiller seg fra domstolsprosessen ved at den blant annet ikke bygger på et forhandlingsprinsipp, og ved at reglene om innsyn og fremleggelse av opplysninger for partene er ulike.

Særdomstolsutvalget foreslår for det første å innføre en partsprosess for behandling av klagesaker på utlendingsfeltet. På denne måten vil saksbehandlingen bli mer lik saksbehandlingen i domstolene, og utvalget mener man vil ivareta partenes rettssikkerhet i større grad enn i dag. Etter OPDs syn er det mange elementer ved en partsprosess som vil kunne styrke rettssikkerheten på utlendingsfeltet, men det forutsettes at detaljer omkring en eventuell partsprosess på utlendingsfeltet må utredes nærmere. Det forutsettes derfor at spørsmålet om en eventuell partsprosess blir gjenstand for en ny høringsrunde.

Utvalget fremhever videre at det er et behov for regler som i større grad sikrer hensynet til kontradiksjon og som slik sett kan styrke partenes rettssikkerhet. Dette utover det som allerede følger av forvaltningsloven §§ 16-19. Det må være en sentral forutsetning at prosessen sikrer at parten har sett og kommentert sakens opplysninger, og at avgjørelsen fra UNE ikke bygger på omstendigheter som parten ikke har hatt foranledning til å uttale seg om. Etter utvalgets syn bør det således gis en regel som forsterker kontradiksjonskravet for saksbehandlingen for UNE.

OPD er i hovedsak enig med utvalget i at hensynet til kontradiksjon står helt sentralt i saksbehandlingen i utlendingsforvaltningen. OPD ønsker likevel å fremheve viktigheten av at det i enkelte saker anses høyst nødvendig å unnta sensitive opplysninger fra partsinnsyn. Særlig gjelder dette i saker om tvangsekteskap eller saker som berører grunnleggende nasjonale interesser, hvor innsyn i opplysningene kan medføre alvorlig konsekvenser for vedkommende som har gitt opplysningene eller for rikets sikkerhet.

For det tredje mener særorganutvalget at det bør vurderes å innføre en regel som knesetter det sentrale elementet i forhandlingsprinsippet som følger av tvisteloven § 11-2. Dette innebærer at UNE kun kan avgjøre de krav som er reist i klagesaken, samt at en slik regel vil sikre at de faktiske omstendighetene som UNE legger til grunn for sin avgjørelse, i hovedsak må ligge innenfor det faktum som er påberopt eller fremhevet av UDI og klager. Utvalget mener at regelen også vil kunne ses på som en forlengelse av det kontradiktoriske prinsipp⁷.

OPD mener det er vanskelig å ta stilling til spørsmålet om forhandlingsprinsippet, før man har utredet nærmere og landet på en prosessform i UNE, herunder hvorvidt man ønsker innføring

⁷ NOU 2017: 8 s. 353

av en partsprosess eller ikke. Sentralt i forhandlingsprinsippet er at det påhviler partene å gjøre rede for de faktiske forhold og bevis som er av betydning for avgjørelsen. På generelt grunnlag er OPDs erfaringer at UNE allerede i dag tar stilling til anførsler og dokumentasjon som forelegges dem av både UDI og klager.

Ut over dette foreslår utvalget en regelendring som medfører at innslaget av muntlighet ved behandlingen for UNE blir større. Terskelen for å avholde behandlingsmøte etter en slik bestemmelse skal i følge utvalget være lav i saker om beskyttelse, utvisning og tilbakekall av tillatelser. Bestemmelsen vil kreve muntlighet i markert flere tilfeller, enn det som praktiseres i dag. Det ligger i forslaget at spørsmålet om å avholde muntlig møte ikke skal være knyttet til om saken behandles i nemndmøte, som etter dagens regler er knyttet til om saken reiser vesentlige tvilsspørsmål ⁸.

Forslaget vil kreve at det foretas en mer åpen vurdering av om saksbehandlingen skal inneholde innslag av muntlighet, der blant annet sakens betydning for klager skal tas i betraktning. Til gjengjeld skal det kun holdes korte, muntlige møter, som utelukkende tar opp de spørsmålene som begrunner muntlighet. Møtet skal videre kunne avholdes på ethvert stadium av saksbehandlingen og ikke nødvendigvis være et avsluttende element ⁹.

Etter OPDs vurderingen kan innvalg av muntlighet være betydningsfullt i sakstypene som utvalget trekker frem, da negative vedtak i disse sakene ofte er svært inngripende for utlendingen. OPD er således i utgangspunktet enig i at økt muntlighet vil kunne avhjelpe mot kritikken som er rettet mot UNE og at brukerne i større grad vil føle seg hørt.

Etter vår vurdering må imidlertid hensynet til muntlighet veies mot hensynet til effektivitet, samt at muntlighet i saksbehandlingen ikke bør være til hinder for iverksetting av negative vedtak. Med dette som bakteppe ser OPD et behov for at det også vurderes hvorvidt muntlighet eventuelt kan innføres ved bruk av Skype eller annen tilrettelegging over telefonen. Videre vises det til at dersom det skal åpnes for muntlighet via fjernkommunikasjon, kan det ses hen til UDIs erfaringer fra gjennomføring av asylintervjuer over Skype.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Ettersom det foreslås å videreføre dagens ordning, antas det at dette ikke vil medføre økonomiske eller administrative konsekvenser for politiet.

Likevel synes enhver endring som innføres i utlendingsforvaltningen å få betydning for hele kjeden. Det er imidlertid vanskelig å gi en konkret tilbakemelding på dette, uten en nærmere redegjørelse for hvilke endringer som er aktuelle og innholdet i disse endringene.

⁸ NOU 2017: 8 s. 354

⁹ NOU 2017: 8 s. 354

Med hilsen

Jan Eirik Thomassen

Driftsenhetsleder

Saksbehandlere:

Anette A. Sedivy

Juridisk rådgiver

Telefon: 22 34 21 86

Thea Sjuve Johansen

Juridisk rådgiver

Telefon: 22 34 22 14

Ulrikke Alida Johannessen

Juridisk rådgiver

Telefon: 22 34 22 07

Marianne Aune

Politiadvokat

Telefon: 95 77 78 03

Dokumentet er godkjent elektronisk.

Du kan på forespørsel få en underskrevet versjon av dette dokumentet.



POLITIET

Politidirektoratet
Postboks 8051 Dep.
0031 Oslo

ØST POLITIDISTRIKT

Deres referanse:
201702310

Vår referanse:
201711391

Sted, Dato
Lillestrøm, 07.11.2017

HØRINGSINNSPILL TIL NOU 2017:8 SÆRDOMSTOLER PÅ NYE OMRÅDER?

Øst politidistrikt viser til e-post fra Politidirektoratet av 6. juni 2017, der Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev om særdomstolsutvalgets utredning NOU 2017:8 ble sendt til politidistriktene for innspill. Svarfristen til Politidirektoratet er innen den 17. november 2017.

Øst politidistrikt har gjennomgått høringsbrevet og utvalgets utredning hva gjelder eventuell opprettelse av forvaltningsdomstol for utlendingssaker. Våre innspill er derfor avgrenset til del av utredningen.

Vi er enige i utvalgets konklusjon om at det ikke bør opprettes en forvaltningsdomstol for utlendingssaker. Nedenfor følger kommentarer til konkrete punkter i utredningen.

Kommentarer til punkt 33.3 Rettssikkerhet

Vi er enige i utvalgets vurdering av at det ikke er nødvendig å opprette en forvaltningsdomstol for å styrke private parters rettssikkerhet i prosessen. Vi mener at hensynet til likebehandling lettere kan ivaretas når klageorganet er faglig fundert. I dagens Utlendingsnemnda (UNE) er nemndledere og sekretariat faglig kvalifiserte til å kunne ta avgjørelser både mht. faktum, landkunnskap, forvaltningspraksis og regelverk. UNE har opparbeidet seg fagkunnskap over tid og har bred erfaring fra alle typer utlendingssaker. Vi mener derfor at utlendingens rettssikkerhet er godt ivaretatt slik organiseringen er i dag. I en forvaltningsdomstol vil ikke nødvendigvis den samme fagkunnskapen ligge til grunn hos dommerne. Vi mener derfor at bevaring av UNE vil sikre hensynet til likebehandling i større grad enn om det opprettes en forvaltningsdomstol.

I dagens ordning kan dessuten utlendingen fremme sak for domstolene i tillegg til to-instans behandlingen som er foretatt i Utlendingsdirektoratet (UDI) og UNE. Dermed får man også flere overprøvningsmuligheter med dagens ordning enn dersom UDIs vedtak skal behandles i en forvaltningsdomstol.

Øst politidistrikt

Ski
Post: Postboks 3390, 1402 SKI
Besøk: Vestveien 16

Tlf: 64 85 16 00
Faks: 64 85 17 26
E-post: post.ost@politiet.no

Org. nr.:
Giro:
www.politi.no

Kommentarer til punkt 33.4 Legitimitet

Tilliten, eller mangel på sådan, til bl.a. UNE får betydning for politiets oppgaveutførelse. Dersom de som har fått et negativt endelig vedtak ikke innretter seg etter vedtaket fordi de har manglende tillit til avgjørelsen og avgjørelsesorganet, vil dette igjen medføre større bruk av ressurser hos politiet til bl.a. uttransport når utlendingen ikke frivillig forlater riket. På den andre siden stiller vi oss tvilende til om denne gruppens manglende innrettelse er direkte knyttet til UNE som sådan, men heller kan begrunnes i manglende vilje til å returnere til hjemlandet av økonomiske, familiære og andre årsaker. Vi tror således ikke at en opprettelse av en forvaltningsdomstol vil bøte på manglende tillit til systemet og avgjørelsene. Vi tror det er mer hensiktsmessig å heve tilliten til det nåværende systemet på andre måter.

Vi ser imidlertid at opprettelsen av en forvaltningsdomstol kunne ha gjort det enklere for Norge å få forståelse for systemet vårt i internasjonal sammenheng, da de aller fleste land vi samarbeider tett med på feltet har egne forvaltningsdomstoler som behandler klager på vedtak i utlendingssaker.

Vi stiller oss noe undrende til konklusjonen utvalget tar om at det vil bli et bedre rekrutteringsgrunnlag til dommerstillinger enn til et forvaltningsorgan. Som et generelt utgangspunkt kan vi være enige i at rekrutteringen er svakere til forvaltningsorgan, men når det gjelder nemndledere i UNE har rekrutteringsgrunnlaget erfaringsmessig vært stort.

Kommentarer til punkt 33.5 Effektivitet

Vi er svært enige i at hensynet til effektivitet vil bli skadelidende ved opprettelse av en forvaltningsdomstol. Som utvalget viser til, blir sakene i UNE i dag behandlet på én av tre måter, herunder finnes det et sekretariat med faglig bakgrunn og kompetanse som kan avgjøre sakene raskt, ev. nemndleder alene etter forberedelse fra sekretariatet. I tillegg kan det avholdes nemndmøter med og uten oppmøte. En rekke av sakene i UNE er av mindre komplisert karakter, og da er det både hensiktsmessig og effektivt at slike saker behandles i en raskere prosess enn ved domstolsbehandling i hver sak.

Vi er også enige i at en forvaltningsdomstol ikke vil kunne engasjeres i kjedesamarbeid med øvrige samarbeidspartnere (UDI, PU, UD), som UNE kan i dag.

Erfaringsvis blir svært mange av utlendingssakene påklaget. Klagesakene vil inkludere saker både for de som oppholder seg i Norge og de som oppholder seg i utlandet og har søkt via en utenriksstasjon. Det vil bli betraktelig vanskeligere å gjennomføre en domstolprosess når parten befinner seg i utlandet.

Kommentarer til punkt 33.7.4 Rettssikkerheten kan ivaretas innenfor en forvaltningsklagemodell

Vi stiller oss bak utvalgets konklusjon om å bevare den eksisterende klageordningen i utlendingssaker, og tiltrer vurderingene av at den kritikk som er rettet mot UNE kan løses innenfor eksisterende ordning. Vi er enige i at kritikken (manglende kontradiksjon, manglende muntlighet og ønske om partsprosess) først og fremst knyttes til prosessen, som igjen er bundet av forvaltningsloven, og isolert sett ikke er knyttet til UNE. Vi mener derfor at endringer innenfor eksisterende ordning, er det mest hensiktsmessige valget. Vi støtter

forslaget om at det kan innføres en egen bestemmelse for UNE hva gjelder kontradiksjon som er tuftet på tvisteloven § 11-1 tredje ledd.

Det er videre foreslått at det innføres en regel tilsvarende tvisteloven § 11-2 første ledd, som lyder:

"Retten kan bare avgjøre de krav som er reist i saken. Avgjørelsen må ligge innenfor rammen av de påstander partene har nedlagt, og retten kan bare bygge på de påstandsgrunnlag som er påberopt. Påstandsgrunnlagene er de rettsstiftende faktiske forhold en part bygger sin påstand på."

Utvalget mener at en slik bestemmelse vil medføre at UNE kun kan avgjøre de krav som er reist i klagesaken, og at de faktiske omstendighetene UNE legger til grunn, i hovedsak må ligge innenfor det faktum som er påberopt eller fremhevet av UDI og klager.

Vi stiller spørsmål ved om en slik bestemmelse vil virke hemmende for en forsvarlig avgjørelse i UNE. Det er relativt lang saksbehandlingstid i utlendingsforvaltningen pga. den store saksmengden, og det kan fra tidspunktet for vedtak fra UDI til vedtak/avgjørelse i UNE, ha inntruffet en rekke nye omstendigheter, både mht. faktum, endringer i hjemlandet, endringer i praksis mv. som UNE må kunne ta med i betraktning ved avgjørelsen av saken. Vi mener at det må være et bærende prinsipp at saken vurderes ut fra de faktiske og rettslige grunnlag som foreligger på tidspunktet for vedtaket. Vi mener at hensynet til kontradiksjon ikke nødvendigvis ivaretas gjennom en slik bestemmelse, men heller ved at UNE pålegges å fremlegge alle nye opplysninger i saken (om faktum, praksis, landkunnskap) for parten før det fattes en avgjørelse. Hensynet til kontradiksjon må ved en slik bestemmelse uansett anses å være ivarettatt og UNE blir ikke bundet kun av det faktum som for eksempel er fremhevet av UDI.

Utvalget har videre foreslått en regelendring som innebærer at innslaget av muntlighet i UNE blir større, ved at det innføres såkalte "behandlingsmøter" underveis i saksbehandlingen. Vi mener at ordlyden i bestemmelsen, slik utvalget har foreslått, fremstår noe vid. Det skal bl.a. kunne innkalles til behandlingsmøte dersom *utlendingen selv krever det* og nemndleder anser at det er av vesentlig betydning for utlendingen å få uttale seg. Vi bemerker at erfaring tilsier at utlendingen i nær sagt samtlige saker, vil kreve et slikt møte. Det vil da bero på nemndleder om et slikt møte vil være av vesentlig betydning. Dette vil medføre en stor ekstraoppgave og merbelastning på nemndlederne i UNE, som vil måtte ta stilling til forespørsel om slike behandlingsmøter gjentatte ganger i saksbehandlingen i sannsynligvis de aller fleste saker. Det bør derfor vurderes å snevre inn ordlyden i den foreslåtte endringen. En innsnevring ev. omformulering av ordlyden, vil likevel holde muligheten for slike møter åpen.

Vi har merket oss at utvalget avslutningsvis drøfter muligheten for at UDI kan opptre som formell part i saker for UNE, men uten å konkludere. Vi vil kort bemerke at vi ikke slutter oss til en slik ordning da det fremstår som unødvendig kostnads- og ressurskrevende sammenlignet med dagens ordning.

Vi tror heller ikke gevinstene ved en slik prosess vil være store.

Med hilsen

Eli Fryjordet
Politiinspektør

Saksbehandler:
Elin Grøttjord
politiadvokat