



Justisdepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 Oslo

Også sendt pr. e-post til anders.eldor.boyer@jd.dep.no

Deres ref:

Vår ref: #100064v1/th

Saksbehandler: Trude Hafslund
th@advokatforeningen.no
T +47 22 03 50 61

28.09.2010

Høringsuttalelse – delutredning fra utvalget for klagesaksbehandling på utlendingsfeltet – utvidet instruksjonsmyndighet over Utlendingsnemnda

Vi viser til departementets høringsbrev av 16. juni 2010 vedrørende ovennevnte høring.

Det er en prioritert oppgave for Advokatforeningen å drive rettspolitisk arbeid gjennom høringsuttalelser. Advokatforeningen har derfor en rekke lovutvalg inndelt etter fagområder. I våre lovutvalg sitter advokater med særskilte kunnskaper innenfor det aktuelle fagfelt og hvert lovutvalg består av advokater med ulik erfaringsbakgrunn og kompetanse innenfor fagområdet. Arbeidet i lovutvalgene er frivillig og ulønnet.

Advokatforeningen ser det som sin oppgave å være en uavhengig høringsinstans med fokus på rettssikkerhet og på kvaliteten av den foreslåtte lovgivningen.

I saker som angår advokatens rammevilkår vil imidlertid regelendringen også bli vurdert opp mot advokatbransjens interesser. Det vil i disse tilfellene bli opplyst at vi uttaler oss som en berørt bransjeorganisasjon og ikke som et uavhengig ekspertorgan. Årsaken til at vi sonderer mellom disse rollene er at vi ønsker å opprettholde og videreutvikle den troverdighet Advokatforeningen har som et uavhengig og upolitisk ekspertorgan i lovgivningsprosessen.

I den foreliggende sak uttaler Advokatforeningen seg som ekspertorgan. Saken er forelagt lovutvalget for asyl- og utlendingsrett. Lovutvalget består av Bente Mostad Tjugum (leder), Halvor Frihagen, Preben Henriksen, Kjersti Cecilie Jensen, Brynjulf Risnes og Cecilie Schjætvet.

Advokatforeningen avgir følgende høringsuttalelse:

1. Innledning

Advokatforeningen ser positivt på det initiativ som er tatt for å vurdere hensiktsmessigheten ved organiseringen av UNE som klageorgan.

Advokatforeningen finner det ikke like hensiktsmessig å måtte ta stilling til en delinnstilling om

spørsmål som ligger til kjernen av utvalgets oppdrag. Selv om det er presisert fra departementet at utvalget vil stå fritt med hensyn til dets endelige konklusjoner, så oppfatter Advokatforeningen at det er å begynne i feil ende å trekke konklusjoner i en delinnstilling om UNE bør instrueres ytterligere enn gjennom lov og forskrift.

Advokatforeningen ønsker også å knytte noen innledende bemerkninger til mandatet. Mælandutvalget er basert på et mandat som reiser spørsmål om departementets instruksjonsmyndighet overfor UNE, i enkeltsaker, i lovtolkningsspørsmål og om faktiske vurderinger. Det ligger således i mandatet at regjeringen har et fokus på hvilke hensyn som trekkes i retning av mer politisk styring eller eventuelt i retning av en rettsliggjøring av utlendingsfeltet.

Mælandutvalget har vurdert disse spørsmålene og har konkludert med at det foreligger behov for mer politisk styring, med unntak av behandlingen av asylsakene.

Denne konklusjonen fjerner seg kraftig fra det som var forutsetningen ved opprettelsen av UNE, uten at de hensyn som gjorde seg gjeldene da er grundig drøftet. Fra Ot.prp nr 17 (1998-1999) på side 37 og 38 fremgår at det utgjorde et problem at departementet utførte faglige funksjoner som for øvrig i samfunnslivet gjøres av andre forvaltningsorgan, samtidig som det i samme saker skal være et sekretariat for politisk ledelse. Utvalget har ikke kommentert hvorledes forslaget om delvis instruksjonsrett vil bringe departementet opp i samme dobbeltrolle som tidligere. Det er heller ikke tilfredsstillende drøftet hvorledes delvis instruksjonsrett over UNE kan bøte på de rettssikkerhetsproblemer som ble tydelig identifisert på 1990-tallet, både hva gjaldt behovet for at regler faktisk ble fulgt og tilliten til at dette skjer.

Prinsipielt anser Advokatforeningen at UNEs uavhengighet må styrkes og fullt ut gjøres til et domstolsorgan. Mandatets punkt 16 forutsetter at utvalget også vurderer ulike former for rettsliggjøring av utlendingsfeltet. Våre naboland har gått i retning av økt rettsliggjøring. Sett i sammenheng med at det i mandatet også understrekes at harmonisering med nabolands praksis er et sentralt hensyn i utlendingsforvaltningen, så bygger delinnstillingen i for stor grad på det som beskrives som norsk forvaltningstradisjon. Prinsipielt bør UNE gå i retning av å innføre regler om partsrett, innsyn i partshandlinger, at ankekompetansen fjernes, at representanter fra Landinfo ikke er part i prosessen og at alle UNEs avgjørelser offentliggjøres i fulltekst (og utlendingen anonymiseres).

Utvalget drøfter ikke de vanskelige spørsmålene om utlendingsloven bør gå mer i retning av å anvende forvaltningsmessig skjønn eller om den bør gå mer i retning av å være en rettighetslov. Advokatforeningen anser at bruk av bestemmelser som åpner for forvaltningens frie skjønn bør begrenses i langt større grad enn det som er tilfelle i dag. I asylsaker bør f.eks bruk av opphold på grunnlag av § 38 begrenses, mens positive vedtak i hovedsak bør innvilges i medhold § ul 28.

Dersom bestemmelser som åpner for forvaltningens frie skjønn skal benyttes, imøteser Advokatforeningen imidlertid klarere politiske ansvarslinjer enn det som er tilfelle i dag. Det såkalte frie skjønn kan ikke domstolsprøves og UNE er her unntatt både politisk instruksjonsmyndighet og domstolsprøving. UNE blir slik sett en "stat i staten" uten domstolsprøving eller politisk ansvarlighet. Det innebærer ansvarsfraskrivelse fra politisk hold når praksis innen sentrale områder utarbeides av forvaltningen alene. Når UNE utøver fritt skjønn uavhengig av politiske organer, fjernes videre en av hovedbegrunnelsene bak forvaltningens frie skjønn, nemlig at domstolene ikke skal overprøve den utøvende myndighets politiske vurderinger. Advokatforeningen mener at en økt rettsliggjøring, blant annet av

vurderingene under ul § 38 vil være den beste måte å unngå dette problemet, da innvilgelse av opphold på humanitært grunnlag har liten begrunnelse i dag i lys av flyktningsrettens utvikling.

Det er videre å bemerke at utvalget har en svært lite nyansert beskrivelse av utlendingsfeltet, da det ikke bare er asylsakene som kan beskrives som rettighetsstyrt. Også utvisningssaker, statsborgerskapssaker og saker om rett til opphold for EØS-borgere er utpreget rettighetsstyrt.

Advokatforeningen støtter konklusjonen om ikke å gi departementet anledning til å instruere UNE, men støtter derfor ikke fullt ut den instruksjonsmyndighet som for øvrig foreslås.

Det er tilstrekkelig at politisk styring er begrenset til lov og forskrift. Med de svært korte høringsfrister som jevnlig gjøres gjeldene, har Advokatforeningen som høringsorgan vanskelig for å se at departementet ikke skulle ha den nødvendige mulighet til å respondere raskt på eventuelle endringer i utlandet av faktisk eller rettslig art. Eksempelvis kan Advokatforeningen vise til at endringen i tidligere forskrift § 21 b) om lengeværende barn kom svært raskt. Et tilsvarende eksempel fra inneværende år utgjør endringen av forskriftsbestemmelsen om utvisning, jf uf § 14-1 første ledd. Det tok departementet kun tre måneder å endre forskriften, fra juni til 1. september, slik at ulovlig arbeid i under 2 år ikke skal føre til utvisning dersom vilkårene for familieinnvandring ellers var oppfylt.

2. Generelt om analysen av de fire sentrale hensyn som utvalget har lagt til grunn (punkt 2, 3 og 5)

Advokatforeningen imøteser det arbeidet som er gjort med å foreta en analyse av de sentrale hensyn som ligger til grunn for utlendingsfeltet. Advokatforeningen kan også si seg enig i at fire sentrale hensyn utgjør behov for politisk styring, rettssikkerhet, effektivitet og legitimitet. Advokatforeningen ser at disse fire hovedhensynene er grunnleggende i all forvaltningsrett, men vil minne om at utlendingsretten som et særlig forvaltningsområde er sterkt preget av internasjonale forpliktelser. Formålet med utlendingsloven, jf ul § 1, er ikke bare å være et instrument for å kontrollere norsk innvandringspolitikk, men også å sikre ivaretagelse av internasjonale forpliktelser, både i forhold til å legge til rette for lovlig fri bevegelse over landegrensene (f eks EØS) og i forhold til å gi vern til utlendinger som har krav på beskyttelse etter alminnelig folkerett eller internasjonale avtaler Norge er bundet av. Utlendingens rettssikkerhet blir da et meget sentralt hensyn å ivareta.

2.1 Legitimitet

På side 12 under punkt 2.1 viser Mælandutvalget til at enhver rettsinstitusjon i utgangspunktet må ha legitimitet ved at den først og fremst skal springe ut av folket og at regjeringen med sitt styringsmandat kan sikre dette. Det er med det utgangspunkt innlysende at regjeringen med sitt mandat fra folket er forventet å ha evne og vilje til å fastlegge innholdet i politikken på et samfunnsområde. UNE kan for eksempel ikke fungere etter intensjonene som regjeringen har hatt. Dersom målene ved nemndas funksjon dermed uteblir, så kan dens legitimitet gjenopprettes ved at regjeringen sikrer seg medinnflytelse og handlingsrom innenfor nemnda.

Det sentrale her er imidlertid hva "målet" ved opprettelsen har vært og som regjeringens styringsmuligheter skal sikre bedre enn institusjonen selv. På side 38 under punkt 4.1.2 vises det til at det avgjørende for å opprette UNE var å gi utlendingen bedre rettsvern, ved at klagenemnden kunne sikre at regler faktisk ble fulgt samt at klagere og opinion har tillit til at dette skjer. For at resonnementet om at politisk styring skal sikre legitimiteten må det altså kunne

legges til grunn at departementet er bedre egnet til å sikre innad og utad rett lovanvendelse på feltet. På dette avgjørende punktet etterlyser Advokatforeningen en konkret drøftelse av:

- hvorledes politisk styring kan øke rett regelanvendelse og
- hvorledes politisk styring vil styrke opinionens oppfatning av at rettssikkerheten er ivaretatt

Det er uklart hva Mælandutvalget her legger til grunn i sin delinnstilling. Det er ikke klart hvorvidt UNE ikke har legitimitet i befolkningen hva angår dets generelle rettsanvendelse. Undersøkelser som har vært foretatt kan tyde på det motsatte, og uten en nærmere redegjørelse for dette, kan konklusjonen fremstå som for lite knyttet til UNE som institusjon.

2.2 Rettssikkerhet

På side 16 under punkt 2.5 omtales to måter å ivareta rettssikkerheten på; gjennom sentral politisk styring, eller alternativt gjennom uavhengige organer og fagadministrasjon.

Advokatforeningen anser at teorien om at rettssikkerheten sikres best gjennom uavhengige organer og fagadministrasjon er den dominerende og den med relevans for vurderingen av UNEs organisering. Advokatforeningen bemerker at teorien om at rettssikkerhet best kan ivaretas gjennom sentral politisk styring antas å passe bedre på andre/eldre styringssystemer og etterlyser en nærmere forklaring på denne teoriens relevans for vårt forvaltningssystem og for vurderingen av hvorledes UNE skal organiseres.

2.3 Rettssikkerhet og effektivitet

På side 17 under samme punkt er forholdet mellom rettssikkerhet og effektivitet forstått slik at det kan oppstå motsetninger mellom prosessuelle rettssikkerhetsgarantier og effektivitet.

Advokatforeningen peker på at Mælandutvalget synes å anlegge en forståelse av rettssikkerhet kun som noe prosessuelt. Det er ikke viet noen oppmerksomhet til at politisk styring kan svekke effektiviteten dersom praksis og instruks stadig legges om, og dersom politikerne har et lite bevisst forhold til rettsreglenes innhold.

Advokatforeningen etterlyser videre en grundigere vurdering av at rettssikkerhet og effektivitet kan gå hånd i hånd ved fravær av politisk styring. Dette vil særlig kunne gjelde på en del av utlendingsfeltets områder.

Advokatforeningen mener det er nødvendig å knytte sammenhengen mellom effektivitet og rettssikkerhet nærmere til en forståelse av hvorledes reglene utvikler seg på innvandringsfeltet. Advokatforeningen mener at regelutviklingen er utpreget dynamisk og retts teknisk, dels på grunn av dets internasjonale karakter, dels på grunn av det utstrakte samarbeidet mellom europeiske land der det er ønskelig med tilpassning av praksis statene imellom. Dette er trekk ved utlendingsfeltet som vanskeliggjør effektiv politisk styring fra sak til sak, og det antas derfor at det dominerende trekket i utviklingen i andre land som har gått klart i retning av rettsliggjøring skyldes blant annet et ønske om å sikre effektivitet.

Ved politisk instruksjon av lovtolkning og lovbundne skjønn vil det være økt behov for domstolskontroll for å sikre utlendingenes rettssikkerhet. Man har de siste år sett at politiske

utspill på innvandringsområdet har beveget seg nær, og muligens over lovens og folkerettens skranker. Man kan forvente en økning i antallet søksmål, og eventuelt også saksanlegg for EMD. Manglende adgang til rettsvesenet, gjennom videreføring av den svært restriktive praksisen som gjelder fri sakførsel i slike saker vil bidra til å redusere utlendingsforvaltningens legitimitet og utlendingenes rettssikkerhet.

3. Utvalgets vurdering av de ulike hensynene (punkt 5)

3.1 Konklusjonen om at det ikke finnes noen "hovedregel" hva angår politisk styring av forvaltningen fremstår som usikker

Mælandutvalgets gjennomgang av de ulike styringsmodeller som for øvrig finnes i forvaltningen viser at den norske modellen (som en rekke andre lands) har opprettet uavhengige instanser på livsområder der vedtak er særlig inngripende for den enkelte, slik som skattesaker, trygdesaker, psykisk helsevern og barnevern. I mindre rettighetspregede felt, slik som for sosialtjenesten og adopsjonssaker, har departementet full instruksjonsmyndighet. Instruksjonsmyndigheten i skole og utdanning kan her utgjøre et unntak, men bare dersom en legger til grunn at rettighetsfesting her er å anse som særlig inngripende. Med departementets fulle instruksjonsmyndighet over UDI men bare begrensede styringsmuligheter over UNE (lov, forskrift samt valg av nemndledere fra politiske partilister), utgjør utlendingsfeltet et *unntak* og en *mellomløsning*.

Advokatforeningen kan derfor ikke se at Mælandutvalget har grunnlag for konklusjonen om at full instruksjonsmyndighet (utover styring gjennom lov og forskrift) er "hovedreglen" i de øvrige deler av statsforvaltningen, jf side 77 under punkt 5.3.2 første setning. Gjennomgangen viser også at den styringen som utlendingsfeltet er underlagt per i dag fremstår som et unntak fra hovedreglen.

3.2 Det mangler en systematisk gjennomgang av de kryssende hensyn for hvert av utlendingsfeltets områder

På side 77 følgende (punkt 5.3.2-5) foretas en vurdering av de kryssende hensyn på utlendingsfeltet.

På side 77 nevnes de store økonomiske og sosiale konsekvenser innvandring har, og at feltet gis stor medieoppmerksomhet. Feltet omtales som helhet uten at det differensieres i forhold til hvilket område som has i tankene. På side 78 og 79 under punkt 5.3.3 fremlegges en analyse av hensynet til effektivitet som utelukkende er knyttet opp til asylfeltet. På side 80 under punkt 4.3.4 vurderes hensynet til den økonomiske effektivitet uten at det differensieres i forhold til den svært ulike regelutviklingen på de ulike områdene. Sidene 81-83, punkt 5.3.5, om forholdet til rettssikkerhet og legitimitet, synes også i stor grad å sirkle rundt asylfeltet.

Advokatforeningen etterlyser en nyansering av hvilke områder av utlendingsfeltet som skaper nyhetssaker og politisk debatt, da dette må ses i sammenheng med de anførte økonomiske og sosiale konsekvenser og behovet for politisk styring som feltet angis å ha.

Forvaltningen av "utlendingsfeltet" omfatter å treffe vedtak om oppholdstillatelse på grunnlag av fri bevegelse under EØS-avtalen, familieinnvandring og asyl. I tillegg omfatter feltet vedtak om statsborgerskap, utvisning, andre typer oppholdstillatelse for studier og visum.

Advokatforeningen påpeker at den store del av innvandringen skjer som en del av fri bevegelse

som følge av EØS-avtalen (over 70 % i 2009) der polske borgere topper listen. Advokatforeningen har inntrykk av at det som imidlertid gis stor medieoppmerksomhet og ofte er gjenstand for politisk debatt gjelder *asylsakene*. Noen avissaker gjelder også vedtak om familieinnvandring og utvisning. Den store andelen av innvandring i Norge, EØS-innvandringen, synes ikke å skape debatt knyttet til forvaltning av utlendingsloven. I UNEs årsrapport fremgår også at UNE opprettholdt 90 % av UDIs vedtak i EØS-sakene. Det antas på dette grunnlag at det anførte behovet for politisk styring på grunn av politisk debatt ikke gjelder EØS-vedtakene, men asyl, familieinnvandring og utvisning.

Det som fremstår som mindre klart er hvorledes disse tre områdene kan ses under ett hva angår økonomiske og sosiale konsekvenser. Asylvedtakene utgjorde i 2009 ca 7 % av samtlige vedtak der UDI ga opphold. Det totale tallet av mennesker som innvandret som følge av positivt vedtak på asylsøknaden (4.500 i 2009) er såpass lite at det ikke fremstår som selvsagt at disse vedtakene får økonomiske og sosiale konsekvenser som igjen skaper behov for politisk styring. Advokatforeningen etterlyser en nærmere redegjørelse på dette punkt.

Advokatforeningen ser at det noe større omfanget av innvandring på grunnlag av familiegjenforening kan tenkes å få økonomiske og sosiale konsekvenser og dermed skape behov for politisk styring. Politisk styring på dette feltet kan også gi styrkede ansvarlinjer og økt legitimitet. Feltet er i langt mindre grad så retts teknisk som asylfeltet og behovet for samordning med andre lands praksis kan være mindre.

Advokatforeningen vil i det følgende fremheve noen av de særtrekk ved hvert av feltene som bør inngå i den samlede vurdering av de fire hensynene.

3.3 Asylsaker

Selv om Advokatforeningen støtter den konklusjon flertallet har trukket, påpekes det at det ikke fremstår som klart hvorfor denne begrensede andelen av vedtak skal gi et særlig politisk styringsbehov på grunnlag av anførte økonomiske og sosiale konsekvenser ved innvandringen.

Advokatforeningen deler heller ikke Mælandutvalgets henvisning til styringsbehov på grunn av at de faktiske omstendigheter skifter raskt. Asylfeltet krever regelanvendelse på komplekse fakta, der juss og faktum glir lettere over i hverandre enn på mange andre rettsområder. Dette tilsier økt behov for rettslig styring, da rettslig styring kan være en garanti for forutberegnelighet i regelanvendelsen.

Politisk styring på et slikt felt vil også lett bli årsak til mindre effektivitet og lengre saksbehandling. Politisk styring vil f eks innebære at dersom forholdene i Mogadishu har utsikt til å bedre seg i overskuelig fremtid, legges behandlingen av asylsøknader derfra på vent til det for staten gunstigste tidspunktet, noe som igjen innebærer en voldsom opphopning av saker. En retts sikker behandling av saker er ikke avhengig av den type styring. Det er også grunn til å anta at innvilgelsesprosenten vil være den samme med rettslig og politisk styring, men der den første styringsmodellen vil gi bedre effektivitet.

Særlig er det behov for å understreke at hensynet til harmoni med nabolands forvaltning tilsier rettsliggjøring og ikke politisk styring, slik som Mælandutvalget i motsetning har lagt til grunn.

For øvrig bemerkes at det ikke kan være riktig å behandle Dublin II saker annerledes enn andre asylsaker, slik Mælandutvalget legger opp til, jf side 86 i innstillingen.

3.4 EU-borgere

Det er uklart hvordan Mælanduntvalget ser på muligheten av politisk styring på EØS-området. Da dette står for den overveldende andelen av innvandring til Norge anses det som viktig at det gjøres rede for behovet for politisk styring på dette området. Det er ikke klart hvorvidt et slikt behov tilsier et behov for å gi instruksjoner om anvendelse av utlendingsloven, eller om det er andre tiltak på andre rettsområder som er bedre egnet til å påvirke EU-borgeres vandring til Norge, slik som f.eks. entreprenørers mulighet til å presse kostnadene på arbeidstakersiden i anbudsrunder.

3.5 Familieinnvandring

Familieinnvandring er et område med omfattende rettighetsbasert regelverk og begrenset skjønnsmyndighet for forvaltningen. Feltet utgjør videre en begrenset andel av innvandringen til Norge, med kun 18 %. Kvinner fra Filippinene toppet listen. Det rådende inntrykket er vel at dette i høy grad er mennesker som klarer seg godt i det norske samfunnet. En eventuell politisk instruksjonsmyndighet vil måtte handle om dispensasjonshjemlene fra de strenge vilkårene knyttet til tidligere og fremtidig inntekt hos søker og herboende, og til dels herboendes oppholdsgrunnlag. Disse, samt noen oppholdshjemler, blant annet familiegjenforening utenfor kjernefamilien, er underlagt fritt skjønn. Advokatforeningen mener at disse enten bør underlegges domstolskontroll eller politisk instruksjon og ansvarlighet. Det bemerkes videre at dette antas å utgjøre en begrenset andel av sakene. Vurderinger av faktum, som hvorvidt et ekteskap er pro forma, er svært konkrete vurderinger som er lite egnet for politisk instruksjon.

3.6 Visum, statsborgerskap og utvisning

Advokatforeningen påpeker at vedtak om statsborgerskap er utpreget regelstyrte. Saker om visum er utpreget skjønnsbaserte, ettersom returforutsetningen er det avgjørende punkt i nær sagt alle saker. Utvisningssaker er preget av lovbundet skjønn, forholdsmessighetsskjønnet. Sakene er derfor svært ulike. Det som taler til fordel for politisk styring i familieinnvandringssakene må også gjelde for visumsakene og til dels utvisningssakene. Utvisningssaker får jevnlig bred medieoppmerksomhet og folkelig engasjement, der forvaltningens praktisering av forholdsmessighetsskjønnet fremstår som svært strengt, for eksempel i den såkalte "Navrud-saken". En eventuell instruksjonsmyndighet i slike saker bør gjøres gjennom regelverk for å sikre likebehandlingshensynet, ettersom det til dels vil være tilfeldig hvilke saker som når mediene. Samtidig er den samme saken et godt eksempel på at UNEs skjønnsutøvelse til tider er relativt langt unna den allmenne rettsoppfatning og politisk vilje.

4. Om departementets adgang til å gi generelle instruksjoner til UNE om behandling av enkeltsaker

4.1 Ingen instruksjon i saker som angår utl § 28 (1) a eller b

På bakgrunn av de hensyn som er trukket frem under punkt 3 ovenfor, støtter Advokatforeningen flertallets konklusjon om at det ikke skal gis anledning for departementet til å gi generelle instruksjoner til UNE om behandlingen av klagesaker etter utl § 28(1) a eller b.

Som det også fremgår ovenfor har Advokatforeningen flere presiseringer og andre avveininger av de kryssende hensyn enn det delinnstillingen legger til grunn.

4.2 Instruksjon i alle andre saker

Advokatforeningen kan ikke støtte forslaget om å gi instruksjon i alle andre saker. Advokatforeningen anser at det kan være hensiktsmessig å styrke de politiske ansvarslinjene i behandlingen av saker der forvaltningen har fritt skjønn. Det vil blant annet gjelde feltene visum, til dels familieinnvandring og til dels utvisning. For øvrig bør UNE unntas for instruksjon. Saker om statsborgerskap er regelstyrte og det er vanskelig å se hvilke styringsmuligheter som finnes i EØS-saker generelt. Det er først og fremst utvisningssakene under EØS-regelverket som har skjønnspreget karakter.

Det kan forøvrig vanskelig tenkes områder utenfor asyl/vern der det oppstår plutselige situasjoner som krever rask omlegging av praksis. Utviklingen i såkalte oppholdssaker er stort sett relativt treg. Et unntak kan være visumsaker, der politiske omveltninger eller naturkatastrofer kan føre til et stort innvandringspress fra tidligere stabile områder. Dette er uansett et svært skjønnspreget område der returforutsetningen vil være avgjørende i de fleste saker.

4.3 Om fremleggelse av prinsipielle enkeltsaker til departementet for uttalelse eller avgjørelse

Advokatforeningen støtter konklusjonen om at det ikke bør åpnes for fremleggelse av prinsipielle enkeltsaker til departementet for uttalelse eller avgjørelse. Advokatforeningen anser at delinnstillingen har tatt opp i seg de viktigste innvendingene mot en slik ordning. Det kunne også ha blitt vist til at Sverige forlot denne ordningen i 2005 og at de ulike forsøk med bruk av praksissettende saker *innenfor* Migrationsverket siden 2006 også er forlatt da de hadde liten styringsverdi og tok uforholdsmessig lang tid. Styringsmodellen "fremleggelse av prinsipielle enkeltsaker" er åpenbart bedre i teorien enn i praksis.

Oppsummering

Advokatforeningen imøteser det initiativ som er tatt for å vurdere hensiktsmessigheten ved organiseringen av UNE som klageorgan.

Advokatforeningen finner det ikke like hensiktsmessig å måtte ta stilling til en delinnstilling om spørsmål som ligger til kjernen av utvalgets oppdrag.

Prinsipielt anser Advokatforeningen at UNEs uavhengighet må styrkes og fullt ut gjøres til et domstolsorgan.

Advokatforeningen støtter konklusjonen om ikke å gi departementet anledning til å instruere UNE om behandlingen av asylsaker etter utl § 28(1) a eller b, men støtter ikke fullt ut den instruksjonsmyndighet som for øvrig foreslås.

Advokatforeningen kan ikke støtte forslaget om å gi instruksjon i alle andre saker. Det vil stort sett være tilstrekkelig at politisk styring er begrenset til lov og forskrift, med de modifikasjoner som er nevnt under pkt 4.2.

Advokatforeningen støtter konklusjonen om at det ikke bør åpnes for fremleggelse av prinsipielle enkeltsaker til departementet for uttalelse eller avgjørelse.

Vennlig hilsen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Merete Smith', written in a cursive style.

Merete Smith
generalsekretær