



DEN NORSKE KIRKE

Kirkerådet, Mellomkirkelig råd, Samisk kirkeråd

Justis- og politidepartementet
 Innvandringsavdelingen
 Postboks 8005 Dep
 0030 OSLO

Dato: 23.09.2010

Vår ref: 05/559-69 STK

Deres ref:

Høring - delutredning fra utvalget for klagesaksbehandling på utlendingsfeltet - utvidet instruksjonsmyndighet over Utlendingsnemnda

Kirkerådet og Mellomkirkelig råd for Den norske kirke takker for tilsendt høringsbrev. Mellomkirkelig råd (MKR) som er det sentralkirkelige organet i Den norske kirke med ansvar for innvandringspolitiske spørsmål, vil med dette kommentere delutredningens forslag om utvidet instruksjonsmyndighet ovenfor Utlendingsnemnda (UNE).

Konklusjon:

Kirkerådet og Mellomkirkelig råd er kritiske til delutredningens forslag om å utvide departementets instruksjonsmyndighet ovenfor UNE. MKR mener i motsetning til utvalget at den økende politiseringen av innvandringsfeltet og beskyttelsesvurderinger burde tilsi en tyngre vektlegging av hensynet til rettssikkerhet, snarere enn hensynet til politisk styring. MKR mener at UNE bør forbli en uavhengig klageinstans som ikke kan instrueres fra departementet annet enn gjennom lov og forskrift. Dersom instruksjonsmyndigheten utvides i tråd med utvalgets forslag, mener MKR at UNE som et *uavhengig* klageorgan langt på vei er overflødig.

Hovedbegrunnelse: Uavhengighet og rettssikkerhet

Selv om MKR har vært kritiske til deler av UNEs praksis, anser vi etableringen av UNE som positivt. Dette skyldes dels asylsøkeres adgang til personlig fremmøte i saker som blir behandlet i nemnd, og dels UNEs uavhengighet av departementet, som blant annet har muliggjort en mer human praksis i en del saker hvor departementet har gitt UDI instruksjer som for eksempel har vært i strid med FN-anbefalinger.

MKR anerkjenner selvsagt politiske myndigheters rett til å regulere innvandringen. Men dette må ikke undergrave flyktningers rett til beskyttelse eller deres rettssikkerhet. Vi mener derfor at dagens ordning med instruksjon gjennom lov og forskrift ivaretar en fornuftig og god balanse mellom hensynet til politisk styring og hensynet til rettssikkerhet.

Utvalget synes å argumentere for at en utvidet politisk instruksmyndighet er nødvendig på grunn av de store økonomiske og sosiale konsekvensene innvandringspolitikken kan ha, og på grunn av den store mediemessige og politiske oppmerksomheten som preger feltet. MKR ser ikke at disse forholdene uten videre skal tilsi en økt politisk styring av utlendingsforvaltningen. Snarere tvert imot, kan det argumenteres: Fordi asyl- og utlendingsfeltet primært er et rettslig felt, omfattet av internasjonale menneske-

rettighetskonvensjoner og forpliktelser, vil nettopp en relativt uavhengig ankeinstans være viktig for å ivareta asylsøkeres rettssikkerhet i en tid da sterkt politisk press og opinion påvirker den politiske styringen. MKR mener at utvalgets forslag om økt instruksjonsmyndighet innebærer en risiko for økt politisering av et felt som er rettighetsbasert, og dermed også en svekking av forvaltningens faglig integritet og legitimitet.

Forskrift vs instruks

Som nevnt mener MKR at myndighetenes politiske instruksjonsmyndighet er tilstrekkelig ivaretatt gjennom lov- og forskriftsbestemmelser. MKR understreker viktigheten av at forskriften, til forskjell fra instruksen, er åpen og mer transparent, bredere forankret gjennom høring og gir større forutberegnelighet. I tillegg er den ikke bare rettet mot forvaltningen, men gir rettigheter ovenfor den enkelte – noe som kan være vesentlig i enkelte tilfeller.

MKR mener likevel at det viktigste argumentet som taler for forskrift, og mot instruks, er forskriftens form og generelle nivå av bestemmelse. Som delutredningen påpeker, vil materielle bestemmelser lettere la seg nedfelle i en instruks enn i forskriftsformen. MKR mener at mer materielle bestemmelser enn det forskriften åpner opp for, som for eksempel å bestemme faktum i internfluktverdninger, i liten grad er ønskelig fordi dette vil ha negativ innvirkning på graden av skjønn, uavhengighet og autonomi i UNE og Landinfo. Mot delutredningens argument om instruksens effektivitet og evnen til å gi viktige bestemmelser kjapt, kan man argumentere for muligheten som finnes i dagens ordning til å sette saker i bero mens man venter på en forskrift.

Internasjonale forpliktelser og beskyttelse

MKR mener at internasjonale forpliktelser og UNHCR-anbefalinger i langt høyere grad enn det som er tilfellet i dag, burde få konsekvenser for norsk innvandringspolitikk og regjeringens generelle bestemmelser til utlendingsforvaltningen. Det gjelder i særlig grad barns rettigheter, migrantarbeideres rettigheter, retten til familieliv, retten til ikke å bli returnert til et land hvor man kan returneres videre til forfølgelse.

Fordi MKR ikke deler delutredningens konklusjon om større grad av instruksjonsmyndighet og politisk bestemmelse, ønsker vi naturlig nok at instruksjonsretten fortsatt skal være avgrenset fra å gjelde beskyttelsesspørsmål – og herunder bestemmelsen av faktavurderinger. Vi anerkjenner riktignok mindretallets syn om at også bestemmelsen av faktum til en viss grad er en politisk vurdering (rent vitenskapsteoretisk), men ønsker ikke å åpne opp for muligheten til å systematisk politisere disse vurderingene. Vi mener at legitimitetsargumentet i denne sammenhengen ikke er godt nok, og at asylvurderingen må være mest mulig faglig og objektivt basert. Det vil være svært uheldig – og delegitimerende! – om man la til rette for å la politiske hensyn (deriblant innvandringsregulerende hensyn) få styre faktagrunnlaget som asylvurderingene skal bygge på.

Med vennlig hilsen

Berit Hagen Agøy

Berit Hagen Agøy
generalsekretær
Mellomkirkelig råd for Den norske kirke

Liv Janne Dehlen
for
Sven Thore Kloster
rådgiver
(sign)