

Justisdepartementet

Deres dato Deres referanse 202010-06224

Saksbehandler: Annemor Kalleberg

Høring fra Justisdepartementet – delutredning fra utvalget for klagesaksbehandling på utlendingsfeltet

Difi fikk en henvendelse om denne saken fra FAD 6. september, med spørsmål om å gi våre faglige kommentarer til FAD og/eller direkte til JD. Vi gitt våre kommentarer til FAD – og i forståelse med dem sender vi herved den samme uttalelsen til JD.

Difi har –isolert sett – ingen innvendinger mot forslaget om at departementet gis utvidet instruksjonsmyndighet over UNE. Departementet skal kunne gi generelle instruksjoner om lovtolkning, skjønnsutøvelse, hvilke fakta som skal legges til grunn og om saksbehandlingen. Det skal fortsatt ikke kunne instrueres i enkeltsaker.

Samtidig er det viktig å understreke at forvaltningsordningen på utlendingsfeltet er en av etter hvert mange unntak fra hovedmodellen i norsk forvaltning (med full instruksjons- og omgjøringsadgang for overordnet forvaltningsorgan og klage i forvaltningshierarkiet). Unntakene er innbyrdes forskjellige og til dels uklart formulert. Dette gjør forvaltningsorganisasjonen uoversiktlig og i en del tilfelle vanskelig å forstå. Det kan særlig være et problem at departementene/regjeringen – når det gjøres unntak fra hovedmodellen – ikke er tilstrekkelig oppmerksom på at alle eller i hvert fall flere elementer ved hovedmodellen berøres, også når det bare gjøres endring i ett element (f. eks. instruksjonsadgangen). F. eks. har spørsmål om instruksjon nær sammenheng med spørsmål om ansvarsfordeling. For å unngå tvil og uklarhet er det viktig at forslag om endringer i hovedmodellen ledsages av en analyse som favner tilstrekkelig bredt. Den foreliggende utredningen gir så vidt Difi kan se, en grundig gjennomgang av de spørsmål som er relevante gitt undersøkelsens mandat. Vi har kun et par kommentarer/spørsmål:

Om UNEs skjønnsutøvelse kan instrueres, skal etter utvalgets forslag ikke reguleres i loven. Utgangspunktet vil da være at skjønnet i teorien kan instrueres. Utvalget kommenterer ikke dette nærmere, men mener antakelig at siden det i asylsaker ikke gis rom for fritt forvaltningsskjønn er det heller ikke nødvendig å presisere noe om instruksjonsmyndigheten om dette i loven. I praksis kan dette være uproblematisk, men det kan virke uryddig å utelate en slik presisering og skape tvil om hva som er gjeldende rett ved eventuelle endringer i lov/forskrift på asylområdet.

Utredningen bærer preg av utvalgets syn på en utbredt støtte til et uavhengig UNE, og antakelsen om at nemnda mister tillit og legitimitet hvis departementet kan instruere. Opptil flere ganger understrekes hovedmodellen som hovedregel i forvaltningen, og at det å instruere følgelig er et legitimt virkemiddel. Utvalget går gjennom styringsvirkemidler på generelt grunnlag, og særlig forskjellene/forholdet mellom instruks og forskrift. Det fokuseres derimot lite på statsrådsansvar og eventuelle prinsipielle fordeler eller ulemper ved at ansvarsforholdene endres. Dette et gjennomgående trekk ved begrunnelser og drøftelser av uavhengige organer eller myndighetsutøvelse også på andre forvaltningsområder. I uttalelser i forarbeider blir det for eksempel gått inn for økt uavhengighet til et organ, der det ensidig fokuseres og argumenteres for begrensninger eller opphevelse av instruksjonsretten til departementet,

uten at en tilsvarende avskjæring av ansvaret drøftes samtidig. I denne utredningen går utvalget inn for økt instruksjonsrett, men diskuterer likevel ikke nærmere at dette samtidig berører departementets ansvar for vedtakene som gjøres.

Generelt har vedtak om å gi forvaltningsorganer en friere stilling i forhold til overordnede politiske myndigheter, blitt truffet som en rekke enkeltstående vedtak. Generelle forvaltningspolitiske eller forvaltningsrettslige spørsmål synes i liten grad å ha blitt vurdert. Dette kan som allerede antydnet ha hatt en rekke uheldige konsekvenser, bl. a. at de enkelte beslutninger ikke har blitt så allsidig og godt opplyst som man kunne ønske, at det har blitt et utilsiktet og voksende gap mellom en del generelle forvaltningspolitiske og forvaltningsrettslige prinsipper på den ene siden, og den forvaltningsutviklingen på den annen, samt at det har blitt en utilsiktet forskjell i graden av faglig frihet for organer som har nært beslektede oppgaver. Difi mener at tiden er inne til ta disse spørsmål opp til generell vurdering, og har satt i en gang et arbeid hvor vi første omgang kartlegger omfanget av avvik fra hovedmodellen i forvaltningen, og hvor vi i neste runde vil identifisere og drøfte forvaltningspolitiske og forvaltningsrettslige implikasjoner av endringene.

Med hilsen,

For Eivor Bremer Nebben


Sissel C. Motzfeldt

Annemor Kalleberg

