



DEN NORSKE KIRKE

Oslo bispedømmeråd

Justis- og politidepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

Dato: 03.09.2010

Vår ref: 10/292-2 OLT

Deres ref:

Høring – delutredning fra utvalget for klagesaksbehandling – utvidet instruksjonsmyndighet over Utlendingsnemnda

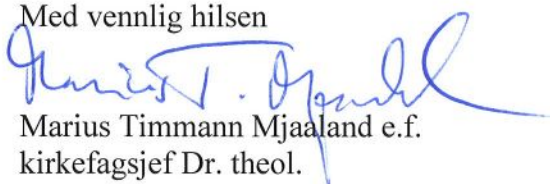
Oslo bispedømmeråd takker for tilsendt delutredning om utvalget for klagesaksbehandling og oversender med dette høringssvaret som brev og i elektronisk form innen fristen 1. oktober.

Når Oslo bispedømmeråd er blitt bedt om uttale seg, skyldes dette formodentlig at kirken i Oslo i mange år har engasjert seg sterkt for asylsøkernes rettigheter og lagt vekt på en allmennmenneskelig forpliktelse til å ta hensyn til sårbare grupper i samfunnet, men også en kristen forpliktelse til å følge nestekjærlighetsbudet og å yte rettferdighet og medmenneskelighet overfor fremmede som kommer til landet.

Høringsuttalelsen er derfor fundert i århundrelang kristen tradisjon for nestekjærlighet og medmenneskelighet, men også i tanken om at dette er en av prøvesteinene for demokratiets og rettstatens evne til å verne om den enkeltes rettssikkerhet og krav på beskyttelse når det er reell fare for forfølgelse i hjemlandet.

Vedlagte høringsuttalelse er vedtatt av Oslo bispedømmeråd på møte den 20. september 2010 (Sak 71/10).

Med vennlig hilsen


Marius Timmann Mjaaland e.f.
kirkefagsjef Dr. theol.


Olav Tveito
seniorprest/rådgiver Dr. theol.
Direkte innvalg: 23301160

Bakgrunn for høringen og høringsuttalelsen

Når Oslo bispedømmeråd er blitt bedt om uttale seg om forslag om endringer i behandlingen av klagesaker på avslag om asyl, skyldes dette at kirken i Oslo i mange år har engasjert seg sterkt i asylsøkernes rettigheter og tatt til orde for en verdig og menneskelig behandling av dem som søker politisk asyl eller opphold på humanitært grunnlag i Norge. Dette har gitt seg utslag i en rekke tilfeller av kirkeasyl, men også et kontinuerlig og aktivt engasjement på vegne av en utsatt gruppe. Kirken har i dette engasjementet lagt vekt på en allmennmenneskelig forpliktelse til å ta hensyn til sårbare grupper i samfunnet, men også en særlig kristen forpliktelse på nestekjærlighetsbudet og plikten til å yte rettferdighet og medmenneskelighet overfor flyktninger og fremmede som har behov for særlig beskyttelse.

Oslo bispedømmeråd vil understreke at denne forpliktelsen gjelder uavhengig av partipolitisk ståsted i innvandringspolitikken og høringsuttalelse er derfor fundert i en kristen og en humanitær tradisjon som har stått sentralt for utviklingen av rettsforståelsen i vårt samfunn. Denne tradisjonen må i dagens situasjon forsvares og videreføres ved at et ansvarlig demokrati i vanskelige avgjørelser om oppholdstillatelse eller utsendelse først og fremst må hensyn til asylsøkeres rettssikkerhet og krav på beskyttelse når det er fare for forfølgelse i hjemlandet.

Regjeringen oppnevnte ved kongelig resolusjon 19. juni 2009 et utvalg som skal vurdere organiseringen av klagesaksbehandlingen på utlendingsfeltet. Utvalget skal legge frem en NOU innen 1. desember i år. I brev fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet 13. oktober 2009 ble utvalget bedt om å forsere arbeidet vedrørende utøvelse av instruksjonsmyndighet. Det ble i denne forbindelse særlig vist til mandatets punkt 14, hvor det heter:

”Uavhengig av om utvalget velger å foreslå videreføring av dagens klagesaksmodell eller ikke, bes utvalget særlig vurdere om

- Departementet skal kunne gi generelle instruksjoner til klageinstansen om behandling av enkeltsaker, jf. dagens adgang til å gi slike generelle instruksjoner til UDI (...)*
- Det er grunnlag for en ordning som tillater at departementet eller regjeringen kan forelegges prinsipielle enkeltsaker for uttalelse og/eller avgjørelse (...)*”

Departementet ber om høringsinstansenes syn på forslagene. Det bes herunder om høringsinstansenes kommentarer til hensiktsmessigheten av utvalgets avgrensning av instruksjonsretten når det gjelder beskyttelsesspørsmål, og om det er andre internasjonale forpliktelser enn spørsmålet om beskyttelse som bør unntas instruksjonsretten. Departementet ber også om kommentarer til hvordan instruksjonsretten eventuelt bør utformes når det gjelder internflukt vurderinger.

Utvalgets forslag

1. Utvalget foreslår at departementet skal få utvidet instruksjonsmyndighet over UNE. Departementet skal kunne gi UNE generelle instruksjoner om lovtolkning, skjønnsutøvelse, faktum og saksbehandling, med et unntak for spørsmålet om det foreligger beskyttelsesbehov etter utlendingsloven. Utvalget viser til at det her ikke er rom for politiske overveielser (innvandringsregulerende hensyn osv.), slik at hensynet til demokratisk legitimitet får mindre betydning. Samtidig er dette saker som har stor velferdsmessig betydning for den enkelte, og det er derfor viktig å sikre en sterk legitimitet for klageorganet. Det vises til at UNE med sin faglige innsikt og juridiske

kompetanse særlig kan sikre legitimitet i disse sakene, og til at nemndledere utad kan fremstå som mer uavhengige og derfor ha større legitimitet når det gjelder de juridiske vurderingene enn departementet. Et mindretall i utvalget foreslår at departementet skal kunne gi UNE generelle instruksjoner om faktavurderingene også i vurderingene av beskyttelsesbehov.

2. Utvalget foreslår at det ikke åpnes for en ordning der departementet eller regjeringen kan forelegges prinsipielle enkeltsaker for uttalelse eller avgjørelse.

Oslo bispedømmeråds kommentar til forslagene

1. Forslaget om at departementet skal få utvidet instruksjonsmyndighet overfor UNE

Utvalgets forslag til departemental instruksjonsmyndighet overfor Utlendingsnevnda (UNE) fører videre endringen som ble innført i 2004, da departementet fikk rett til å gi generelle instruksjoner til UDI. Man er av den oppfatningen at det oppstår et misforhold når de to instanser ikke likebehandles, mer politisk styring savnes, og det pekes også på hensynet til økonomisk effektivitet og raskere saksbehandling.

Styringsforholdene på utlendingsfeltet har gjennomgått viktige endringer. Før 2001 var saksbehandling og vedtak knyttet til Justisdepartementet, noe som til tider førte til stort press på politikere og statsråd om å gripe inn i enkeltsaker. Opprettelsen av UNE og en selvstendiggjøring av UDI endret denne situasjonen. Lovendringene som kom i 2004 ga departementet større innflytelse, ved at en fikk instruksjonsmyndighet når det gjaldt UDI, og gjennom flere andre bestemmelser. Endringsforslaget som nå er satt fram innebærer ytterligere overføring av innflytelse til statsråd og departement.

Oslo bispedømmeråd mener at innføringen av UNE som klageinstans har bidratt til å trygge rettsikkerheten for de personer dette gjelder, og også medvirket til stor grad av likebehandling. UNE representerer en type uavhengig vurdering som det er viktig å hegne om. UNE har stor kompetanse når det gjelder landkunnskap. Juridisk innsikt kombineres med legfolks skjønn, dette er verdifullt. At de lege medlemmer rekrutteres fra et vidt felt, også humanitære organisasjoner er representert, bidrar til at menneskelige hensyn vektlegges. **Oslo bispedømmeråd uttrykker bekymring for at en utvidet instruksjonsmyndighet vil svekke UNE som institusjon, og redusere betydningen av toinstans-behandlingen.**

Forslaget berører forholdet mellom politisk styring og forvaltningens myndighetsområde på et prinsipielt plan. Politisk styring skjer enten gjennom utforming av lover eller forskrifter, eller gjennom instruksjonsvirksomhet. Fordelen med det først nevnte styringsprinsippet dreier seg om at et bredt spekter av høringsinstanser kan komme med sine vurderinger i forbindelse med endringer. Instruksjoner har ikke den samme demokratiske legitimitet. Ved forandringen som ga departementet instruksjonsrett overfor UDI (2004) uttalte Oslo biskop at de nye reglene kunne innebære en uakseptabel politisering av Utlendingsloven. Han pekte på at en risikerer at departementet ikke får reelle korrektiv til sin myndighetsutøvelse og at dette kan svekke demokratiet, og han fant derfor å måtte protestere mot innføringen. Oslo bispedømmeråd vil gjøre oppmerksom på dette forholdet også når det gjelder forslaget som nå er satt fram.

Oslo bispedømmeråd uttrykker sin fulle støtte til at spørsmål knyttet til asylsøkere og flyktninger skal unntas fra departementets instruksjonsrett, slik utvalgets flertall går inn for. Det må være riktig å avgrense instruksjonsretten til ikke å

gjelde beskyttelsesspørsmål, på dette punktet bør en være åpen for å ta hensyn også til andre typer internasjonale bestemmelser. Oslo bispedømmeråd anbefaler at også internfluktvurderinger bør overlates til UNE, ut fra deres landkunnskap. Man må anta at departementet i mindre utstrekning har forutsetninger for å vurdere om flyktninger har mulighet for å ta opphold i andre deler av sitt eget land enn der de kommer fra.

Forslaget vil kunne få konsekvenser når det gjelder vurderingen av hva som er "sterke menneskelige hensyn", hvordan man skal praktisere regler for familiegjenforening, utvisning og liknende spørsmål. **Oslo bispedømmeråd finner grunn til å advare mot at instruksjonsrett benyttes som et middel til å foreta generelle innstramminger på slike områder.**

Oslo bispedømmeråd innser at vår nåværende ordning, der departementet ikke har instruksjonsrett overfor UNE, kan medføre noen problemer, først og fremst i form av en til tider uakseptabel lang behandlingstid når det gjelder klager. En forutsetter derfor at det uansett vurderes tiltak som fører til at behandlingstiden for klager reduseres. Det er grunn til å understreke at utvidet instruksjonsrett har ett positivt element ved seg; statsråd og politikere ansvarliggjøres. I større grad kan beslutningstakere holdes ansvarlig av velgerne. Faren er imidlertid at rettsikkerheten kan trues av skiftende politiske strømninger og populisme.

Som en samlet konklusjon vil derfor Oslo bispedømmeråd anbefale at nåværende ordning føres videre. Dersom departementets instruksjonsmyndighet overfor UNE likevel utvides, vil det være helt avgjørende at man vektlegger rettsikkerhetsaspekter, likebehandling og en praksis som er i tråd med de humanitære tradisjoner som det ellers hegnes om i vårt samfunn.

2. Forslaget om at departementet ikke skal forelegges enkeltsaker til uttalelse

Oslo bispedømmeråd gir sin fulle støtte til dette forslaget. Etter omleggingen i 2001 har ikke Justisdepartementet egen saksbehandlingsvirksomhet og har derfor ingen inngående kunnskap om enkeltsaker eller landforhold. Enkeltsaker bør derfor som nå avgjøres av UNE.