

Justis- og politidepartementet
Innvandringsavdelingen
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

Deres ref:

Vår ref: 11/1805-16/HLA

Oslo, 29.09.2011

UDIS HØRINGSSVAR OM FORSLAG TIL NY KLAGEORDNING FOR UTLENDINGSSAKER

Utlendingsdirektoratet (UDI) viser til Justis- og politidepartementets høringsbrev av 16.5.2011 om klagesaksutvalgets forslag til ny klageordning for utlendingssaker.

Utvalgets forslag om utvidet instruksjonsmyndighet over klageinstansen har tidligere vært på særskilt høring, som vi har besvart i vårt høringssvar av 28.9.2010 (ref. 2010006224-//AEB/ ref 10/2252-7/hla). Det er kun enkelte hovedpunkter fra vårt tidligere høringssvar som er innarbeidet i foreliggende høring, og vi viser derfor til vårt høringssvar av 28.9.2010 i sin helhet.

Departementet har bedt om høringsinstansenes syn på de foreslåtte tiltakene og eventuelle merknader til utredningens innhold.

Utvalget har gjort en god gjennomgang av klagesaksordningen, der de fire hovedhensynene politisk styring, rettssikkerhet, effektiv saksbehandling og legitimitet er systematisk vurdert under hvert av de ulike forslagene. Vi er imidlertid ikke enig i alle utvalgets konklusjoner. Generelt bemerker vi at de ulike hensynene kan vektes på en annen måte enn det utvalget gjør, og at konklusjonene er avhengig av hvilke hensyn man mener bør veie tyngst.

Departementet har bedt høringsinstansene særlig å vurdere hvordan uttaket av nemndmedlemmer best kan organiseres. UDI har ingen spesielle forutsetninger for å mene noe om oppnevning av nemndmedlemmer. Etter vår vurdering argumenterer utvalget godt for at det ikke bør stilles krav til at nemndmedlemmene bør ha spesiell kompetanse. Vi antar, i likhet med utvalget, at en slik ordning vil være vanskelig å praktisere.

Utvalget foreslår å videreføre gjeldende ordning med at nemndmedlemmene oppnevnes av Kongen i statsråd. Samtidig forutsetter utvalget at forslaget til ny klageordning vil føre til en vesentlig økning i antall saker som skal behandles i nemnd. Det vil følgelig være behov for flere nemndmedlemmer enn i dag, noe som tilsier at det bør være enklere prosedyre for oppnevning. Effektivitet bør derfor være en vesentlig del av vurderingen av hvorvidt nemndmedlemmene bør oppnevnes slik som i dag eller velges ut fra de alminnelige meddommerutvalgene.

Oppsummering

Klagesaksutvalgets ulike forslag berører hverandre innbyrdes. Vi har sortert våre innspill under fire punkter: 1. Instruksjonsmyndighet / praksisstyring, 2. Todeling av saksbehandlingen i Flyktningnemnda og Utlendingsklage, 3. Overføring av oppgaver fra klageinstansen til UDI og domstolene og 4. Harmonisering med utlendingsforvaltningen for øvrig.

Vi gir først en kortversjon av våre konklusjoner. Hvert av punktene er behandlet i mer detalj utover i høringssvaret.

1. Instruksjonsmyndighet / praksisstyring

UDI er enig i utvalgets forslag om at departementet bør gis generell instruksjonsmyndighet over klageinstansen, at stornemnda bør oppheves og at det ikke bør åpnes for foreleggelse av prinsipielle enkeltsaker for departementet eller regjeringen.

Vi er imidlertid ikke enig i utvalgets forslag om at den generelle instruksjonsmyndigheten bør avgrenses mot beskyttelsessaker. Utvalgets forslag om utvidet instruksjonsmyndighet over klageinstansen er det samme som tidligere har vært på høring, og som vi har besvart i vårt høringssvar av 28.9.2010 (ref 201006224-/AEB / ref 10/2252-7/hla).

Utvalget har lagt til grunn at beskyttelsesvurderingene er strengt lovbundne og at det derfor er lite rom for politiske overveielser i beskyttelsessaker. Vi mener at premissene for utvalgets konklusjon ikke er helt treffende. I vårt høringssvar av 28.9.2010 tok vi til orde for at departementet bør ha generell instruksjonsmyndighet over klageinstansen også i saker om beskyttelse.

I høringssvaret av 28.9.2010 vurderte vi spørsmålet om instruksjonsmyndighet isolert. Begrensning av instruksjonsmyndigheten i beskyttelsessaker må også vurderes i forhold til utvalgets øvrige forslag til endringer, fordi endringene vil ha stor betydning for praksisstyringen og dermed hensynet til likebehandling av sakene.

Vi viser spesielt til at utvalget foreslår å oppheve stornemnda og heller ikke går inn for en ordning med foreleggelse av prinsipielle saker for departementet eller regjeringen. Ifølge utvalget skal lik praksis ivaretas ved alminnelig nemndbehandling og av nemndlederne. Av erfaring vet vi at en slik ordning ikke ivaretar hensynet til lik praksis på en tilfredsstillende måte, og at det derfor må andre mer effektive mekanismer på plass som kan sikre likebehandling av sakene.

Utvalget mener videre at hensynet til likebehandling kan sikres ved en mer fullstendig domstolsprøving av retten til beskyttelse. Vi legger til grunn at også dette forslaget bygger på utvalgets premiss om at beskyttelsesvurderingene er strengt lovbundne. Vi er som nevnt over ikke enige i utvalgets vurdering på dette punktet.

Etter UDIs mening er generell instruksjonsmyndighet den mekanismen som best kan ivareta hensynet til likebehandling og forutberegnelighet, effektivitet og demokratisk legitimitet. Vi ser ingen fullgode alternativer til generell instruksjonsmyndighet som kan ivareta disse hensynene.

Punkt 2 - Todeling av klagesaksbehandlingen i Utlendingsklage og Flyktningnemnda

Vi er i utgangspunktet enige i at det kan innføres en enklere klageordning for de fleste sakstyper og at beskyttelsessakene gis en mer grundig behandling i nemnd.

Saksfordeling mellom Utlendingsklage og Flyktningnemnda

Utvalget foreslår at kun beskyttelsessaker med utsatt iverksettelse skal kunne behandles i nemnd. Vi understreker at også enkelte oppholdssaker har stor velferdsmessig betydning for de personene det gjelder, og at det kan argumenteres for at enkelte oppholdssaker bør få en grundigere behandling i nemnd. Det må derfor vurderes om det bør være en åpning for at særskilte saker innenfor andre sakstyper enn beskyttelse skal kunne behandles i nemnd.

Videre kan det være hensiktsmessig å behandle alle saker relatert til beskyttelse, så som beskyttelsessaker uten utsatt iverksettelse og Dublin-saker, av den avdelingen som har særlig kompetanse på feltet.

Punkt 3 - Overføring av oppgaver fra klageinstansen til UDI og domstolene

Et av utvalgets forslag for å effektivisere utlendingsforvaltningen er å overføre oppgaver fra UNE til UDI og domstolene.

UDI legger til grunn at det ikke er noe prinsipielt i veien for å overføre omgjøringsbegjæringene til UDI, og at en slik oppgaveoverføring ville være besparende for klageinstansen isolert sett. Hvis vi derimot ser utlendingsforvaltningen under ett, stiller oss tvilende til om en slik oppgaveoverføring vil gi noen effektivitetsgevinst. Det samme gjelder oppgaveoverføring til domstolene. Utvalget har ikke utredet oppgaveoverføring til domstolene, og vi mener at en slik løsning eventuelt må utredes.

Når det gjelder utvalgets forslag om å innsnevre adgangen til å ta omgjøringsbegjæringer til behandling, kan dette etter vår vurdering gjøres uavhengig av hvordan man velger å innrette klagesaksordningen og hvilken etat som har ansvaret for å håndtere omgjøringsbegjæringene.

Punkt 4 – Harmonisering med utlendingsforvaltningen for øvrig

I klagesaksutvalgets oppdrag fremgår det at utvalgets forslag skal harmonisere med utlendingsforvaltningen for øvrig. Utvalget avviser en ordning med partsrepresentasjon, og vi er enige med utvalget på dette punktet.

Bortsett fra forslaget om å overføre omgjøringsbegjæringene fra UNE til UDI legger utvalget ikke opp til noen ny rolle for UDI eller andre etater i utlendingsforvaltningen. Slik sett harmoniserer forslagene med utlendingsforvaltningens nåværende organisering.

Vi vil likevel peke på at utlendingsforvaltningen er i endring. Endringer som følger av førstelinjeprojektet og overføring av vedtakskompetanse til utenriksstasjonene vil få innvirkning på organiseringen av utlendingsforvaltningen fremover. Spørsmålet om hvilken rolle UDI skal ha i fremtiden kan også berøre vurderingen av ny klageordning.

Når det gjelder etater utenfor utlendingsforvaltningen, mener vi som nevnt over at en eventuell oppgaveoverføring til domstolene må utredes nærmere.

UDIs vurderinger

Vi starter med det vi anser som det mest sentrale vurderingstemaet i spørsmålet om ny klageordning:

1. Utvidet instruksjonsmyndighet over klageinstansen / praksisstyring

Utvalgets forslag om utvidet instruksjonsmyndighet over klageinstansen er det samme som tidligere har vært på høring, og som vi har besvart i vårt høringssvar av 28.9.2010 (ref 201006224-/AEB / ref 10/2252-7/hla).

Vi er enige i utvalgets vurdering og begrunnelse for forslaget om at departementet bør gis utvidet instruksjonsmyndighet overfor klageinstansen. Vi er ikke enige i utvalgets forslag om en begrensning av instruksjonsmyndigheten overfor klageinstansen i beskyttelsessaker. For å sikre lik praksis mellom klageinstansen og UDI og tydeliggjøre overfor søkere og allmennheten hvilke retningslinjer som gjelder, mener vi at førsteinstansen og klageinstansen bør ha de samme rammebetingelsene for saksbehandlingen. Utvalgets begrunnelse for begrensning av instruksjonsmyndigheten overfor klageinstansen i beskyttelsessaker skulle tilsi at instruksjonsmyndigheten bør begrenses tilsvarende overfor UDI. Når det er sagt, mener vi at utvalgets begrunnelse og konklusjon om begrenset instruksjonsmyndighet bygger på premisser som ikke

er helt treffende¹. Vi viser til at det også i saker om beskyttelse er et visst rom for politiske overveielser, og at vurdering og avgjørelse av søknader om beskyttelse ikke er strengt lovbunden slik utvalget har lagt til grunn.

I vårt hørings svar av 28.9.2010 sa vi oss enige med utvalget om at det ikke bør åpnes for en ordning der departementet eller regjeringen kan forelegges prinsipielle enkeltsaker for uttalelse. Vi mener styringen må holdes på et tydelig generelt nivå, og at det vil være lite ønskelig at enkeltsaker får en rolle i den politiske styringen av feltet.

Nytt i denne høringen er utvalgets forslag om å oppheve stornemnda. Vi er enige i utvalgets begrunnelse og konklusjon også på dette punktet.

Praksisstyring - hensynet til rettsikkerhet og klageinstansens legitimitet

Likebehandling og forutberegnelighet er to sentrale elementer i asylsøkerens rettsikkerhet. For å ivareta hensynet til rettsikkerhet på en god måte må vi ha mekanismer som sikrer tydelig praksisavklaring. Når utvalget foreslår å oppheve stornemnda og heller ikke åpner for prinsipputtalelser i enkeltsaker, samtidig som instruksjonsmyndigheten er avskåret i beskyttelsesakene, mener vi at det i disse sakene ikke vil være tilstrekkelige mekanismer som sikrer likebehandling.

Ifølge utvalget kan lik praksis i beskyttelsessakene ivaretas ved alminnelig nemndbehandling og av nemndlederne. UDIs erfaring er at det i nemndene har blitt fattet vedtak som går i ulike retninger og at det er utfordringer knyttet til når praksis kan anses som avklart. Vi mener derfor at en slik ordning ikke er tilstrekkelig til å avklare praksis på en effektiv måte i beskyttelsessakene. Vi bemerker at den argumentasjonen som i sin tid ble benyttet for å etablere ordningen med stornemnd, i høy grad er relevant også i dag. Som utvalget påpeker har verken ordningen med koordineringsutvalg i UNE eller stornemnd vært gode nok ordninger for å sikre mer likebehandling i UNE og UDI.

Utvalget mener videre at hensynet til likebehandling kan sikres ved en mer fullstendig domstolsprøving av retten til beskyttelse. Vi legger til grunn at også dette forslaget bygger på utvalgets premiss om at beskyttelsesvurderingene er strengt lovbundne. Vi er som sagt uenige i denne vurderingen (se også omtale under punkt 3 om oppgaveoverføring til domstolene).

UDIs vurdering er at generell instruksjonsmyndighet også i beskyttelsessakene vil være den mekanismen som best vil ivareta hensynet til likebehandling og forutberegnelighet, effektivitet og demokratisk legitimitet.

Vi ser heller ikke at generell instruksjonsmyndighet vil gå utover klageinstansens legitimitet. Generelle instruksjoner til UDI og klageinstansen vil bidra til mer likebehandling og forutberegnelighet.

¹ Sitat fra vårt hørings svar av 28.9.2010:

Klagesaksutvalget viser til at avgjørelsen om beskyttelse er lovbunden og styrt av internasjonale konvensjoner, og at det politiske handlingsrommet derfor er svært begrenset. UDI påpeker at selv om lovens bestemmelser om beskyttelse gir rett til beskyttelse for den som fyller vilkårene, er det rom for fortolkninger, både av loven og av aktuelle internasjonale konvensjoner på området. Det er ikke endelig fastlagt hvordan disse reglene er å forstå, verken nasjonalt eller internasjonalt. Vi viser blant annet til at statenes fortolkning av flyktningkonvensjonen varierer på globalt nivå og til at det i Europa foregår en rettsutvikling på beskyttelsesområdet gjennom praksis i Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) og gjennom utviklingen innenfor EU. I den grad yttergrensene for de internasjonale forpliktelsene lar seg fastsette entydig, danner de en nedre grense for hvor streng norsk flyktningpolitikk kan være. Innenfor grensen er det rom for nasjonale fortolkninger, og dermed er det også politisk handlingsrom. Vi viser videre til at det har vært tendenser til ulik praktisering av beskyttelsesbestemmelsene i UDI og UNE, jf blant annet stornemndvedtakene om søkere fra Somalia.

Videre mener vi at utvalgets begrunnelse for skillet mellom oppholds- og beskyttelsessaker ikke er helt treffende. Selv om det er et større antall skjønnsmessige bestemmelser på oppholdsområdet enn når det gjelder beskyttelse, beror mange oppholdssaker også på lovbundne avgjørelser. Vi viser for eksempel til reglene om familieinnvandring i utlendingslovens kapittel 6 og om oppholdstillatelser i forbindelse med arbeid og studier i forskriftens kapittel 6.

lighet i utlendingsforvaltningen. Dette kan slå positivt ut i allmennhetens tillit til systemet, og dermed bidra til å styrke klageinstansens legitimitet. Vi understreker at det her er snakk om *generell* instruksjonsmyndighet som omfatter lovtolkningen og skjønnsvurderingen i alle saker, og altså ikke instruksjonsmyndighet i enkeltsaker, som vi antar kan ha en negativ innvirkning på allmennhetens tillit til utlendingsforvaltningens avgjørelser.

Når det gjelder beslutningstakernes uavhengighet, viser vi til at klageinstansens avgjørelser må gjøres innenfor lov og forskrift gitt av Storting og regjering. Klageinstansen er følgelig politisk styrt allerede i dag. Det er den samme myndigheten, departementet, som gir forskrift og instruks. I likhet med forskrifter må også instruksjoner holde seg innenfor lovens rammer. Som utvalget selv påpeker i utredningens punkt 18.4.7 kan det argumenteres både for og mot at generelle bestemmelser gir bedre rettsikkerhet når det er vedtatt som forskrift og ikke i instruks. Alle vedtak fra klagenstansen vil fortsatt kunne overprøves av domstolene, også der det er gitt generelle instruksjoner om forholdene.

Når departementets instruksjonsadgang er regulert, slik den er overfor UDI, innebærer det at instruksene gjennomgår grundige forberedelser før de gis. Forberedelsene er dokumentert og ettersporebare. Instruksene gis alltid skriftlig og er som hovedregel offentlige. Forskjellen mellom forskrift og instruks er dermed redusert, og da særlig vedrørende de sidene ved politiske instruksjoner som det kan reises innvendinger mot.

Vi bemerker at det med dagens praksisstyringsordning av UDI er tidkrevende å avklare og/eller endre praksis. I departementets oppdaterte retningslinjer om praksisstyring (GI-22/2010) er det imidlertid gjort klart at saksbehandlingen som hovedregel skal fortsette etter eksisterende praksis i den tiden departementet vurderer å gi instruks. UDI skal kun berostille saksbehandlingen når en fortsettelse av eksisterende praksis ikke kan gjøres innenfor rammene av internasjonale forpliktelser, lov eller forskrift.

Hvis departementet går for utvalgets forslag om å avgrense instruksjonsmyndigheten i beskyttelsessaker og å oppheve stornemnda, mener vi at hensynet til politisk styring, rettsikkerhet, effektiv saksbehandling og legitimitet ikke vil nås, da det ikke vil være noen mekanismer som sikrer lik behandling av søknader om beskyttelse. Om man ønsker å begrense instruksjonsmyndigheten i beskyttelsessaker, må det innføres andre mekanismer som kan sørge for tydelig praksisavklaring i disse sakene.

Det kan tenkes at det finnes alternative måter å sikre lik praksis på. Når det gjelder forslaget om utvidet domstolsbehandling av beskyttelsessaker, mener vi at både premissene for forslaget og hensynet til effektivitet i systemet som helhet bør utredes grundigere. Per i dag ser vi ingen fullgode alternativer til generell instruksjonsmyndighet.

2. Todeling av klagesaksbehandlingen i Utlendingsklage og Flyktningsnemnda

Utvalget foreslår at den nye klageinstansen skal deles i to avdelinger. Utvalget forslår at alle sakstyper, med unntak av beskyttelsessakene, skal behandles i Utlendingsklage. Disse skal følge en enklere prosedyre enn i dag (forvaltningsklage). Beskyttelsessakene skal behandles i Flyktningsnemnda, der de som hovedregel skal få en mer fullstendig behandling.

Utvalgets forslag innebærer en innføring av to ulike prosedyrer, og det kan tenkes at det finnes mer hensiktsmessige måter å organisere arbeidet på enn en oppdeling i to atskilte avdelinger. Vi bemerker at det for eksempel kan være mer effektivt at sekretariatet i Flyktningsnemnda behandler alle saker som er relatert til beskyttelse, også Dublin-saker og beskyttelsessaker uten utsatt iverksettelse, ettersom den relevante kompetansen på saksfeltet er samlet der. Vi antar at det ikke er noe i veien for å ha enklere prosedyrer for Dublin-sakene og beskyttelsessaker uten

utsatt iverksettelse enn for de øvrige beskyttelsessakene, selv om de skulle sortert under Flyktningnemnda.

Utvalgets forslag innebærer også en strikt oppdeling av hvilke sakstyper som skal behandles i nemnd og hvilke som skal behandles som alminnelig forvaltningsklage. Det er imidlertid enkelte saker innenfor andre sakstyper enn beskyttelsessaker som kan ha stor velferdsmessig betydning for klagerne. Vi mener derfor at det bør være en åpning for at også enkelte oppholdssaker kan behandles i nemnd. I oppholdssaker der faktum er uklart og vedtaket er inngripende, er skjønnsvurderingene ofte vanskelige. Saker som kan være aktuelle for nemndbehandling kan eksempelvis være utvisnings- eller tilbakekallssaker, avslag på familieinnvandringstillatelse på grunn av proforma ekteskap eller avslag på statsborgerskap på grunn av at identiteten ikke er klarlagt.

Vi legger til grunn at antallet oppholdssaker som kan begrunne nemndbehandling ikke vil være stort, og utvelgelsen av disse vil ikke være problematisk om man spesifiserer sakstyper og kriterier for hvilke saker som skal behandles i nemnd.

Uansett hvilken løsning som velges, mener vi at saker som hører naturlig sammen må behandles samme sted. Utvalget foreslår av praktiske årsaker at vurderingen av sterke menneskelig hensyn/særlig tilknytning til riket, lovens § 38, skal behandles i Flyktningnemnda sammen med beskyttelsessaken. Vi er enig med utvalget på dette punktet, men nevner at også eksempelvis en utvisningssak kan være nært knyttet til en beskyttelsessak.

Vi mener derfor at det bør vurderes om det bør åpnes for at også enkeltsaker fra andre sakstyper kan behandles i nemnd, og eventuelt etter hvilke kriterier.

Kommentarer til utvalgets vurdering av økonomiske og administrative konsekvenser

Utvalget legger opp til at saker som skal behandles i Utlendingsklage vil følge en enklere prosedyre enn i dag, og at besparelsene ved prosedyreforenkling vil være minst like store som merkostnadene knyttet til behandlingen av beskyttelsessaker i Flyktningnemnda.

Vi har merket oss at saker som i dag behandles hos nemndleder er langt mer ressurskrevende enn sekretariatsbehandling. Vi antar at dette henger sammen med sakenes kompleksitet, og hvilke saker som i dag er fordelt på henholdsvis nemndlederbehandling og sekretariatsbehandling. Selv om sakene i Utlendingsklage vil følge en enklere prosedyre enn i dag og dermed vil gi besparelser, bemerker vi sakenes kompleksitet fortsatt vil være til stede. Vi er derfor ikke helt sikre på at effektivitetsgevinsten i Utlendingsklage vil veie opp for den økte ressursbruken i Flyktningnemnda.

Som utvalget selv legger til grunn vil forslaget til ny klageordning føre til en vesentlig økning i antall beskyttelsessaker som føres for nemnd. I tillegg foreslår utvalget flere endringer som vil føre til økt ressursbruk i den enkelte beskyttelsessaken, bl.a. mer fullstendig behandling enn i dag, lekmedlemmer skal kobles inn i beslutningen om nemndbehandling med oppmøte, lekmedlemmer skal få saksdokumentene tilsendt og klagerne skal få innsyn i interne merknader.

Vi antar at de foreslåtte endringene i nemndbehandlingen vil kunne medføre økt tidsbruk og lengre saksbehandlingstider i klageinstansen. I så fall må utgifter til lengre botid i asylmottakene også medregnes i vurderingen av økonomiske konsekvenser.

3. Overføring av oppgaver fra klageinstansen til UDI og domstolene

a) Overføring av oppgaver til UDI

Utvalget foreslår at omgjøringsbegjæringene overføres fra klageinstansen til UDI. En slik overføring vil etter utvalgets vurdering redusere den totale ressursbruken i utlendingsforvaltningen.

UDI legger til grunn at det ikke er noe prinsipielt i veien for at omgjøringsbegjæringene overføres fra klageinstansen til UDI. Spørsmålet er om utvalgets premisser på dette punktet er realistiske og om en slik oppgaveoverføring er rasjonell i forhold til utlendingsforvaltningen samlet sett.

Saksbehandlingskostnader

Utvalget forutsetter at behandling av en omgjøringsbegjæring i UDI ikke vil koste mer enn dagens behandling i UNEs sekretariat². UDIs vurdering er derimot at UDI vil bruke mer ressurser på en omgjøringsbegjæring enn hva UNEs sekretariat bruker i dag.

Omgjøringsanmodninger fremmes etter at klageinstansen har fattet vedtak i saken. For UDIs vedkommende innebærer dette at UDI vil måtte bruke mer tid og ressurser enn klageinstansen på gjennomgang av hele saken, da det vil ha gått betydelig tid fra UDIs behandling av saken i førsteinstans. Vi legger til grunn at den instansen som sist har hatt saken til vurdering, raskest vil kunne ta stilling til en eventuell omgjøringsbegjæring.

Overføring av omgjøringsbegjæringene fra klageinstansen kan i tillegg føre til nye problemstillinger, for eksempel tolkningstvill om når det foreligger faktiske forhold som ikke tidligere er vurdert. Tolkningstvill kan føre til behandling av omgjøringsbegjæringene vil være mer ressurskrevende for UDI enn for klageinstansen. Dersom det blir praksisforskjeller mellom UDI og klageinstansen kan det gi utfordringer i forhold til klageorganets legitimitet i utlendingsforvaltningen, noe som også kan påvirke antall omgjøringsbegjæringene.

Vi mener videre at det fremstår som lite effektivt at klageinstansen ikke skal kunne ta stilling til anførsler om saksbehandlingsfeil i klagebehandlingen og heller ikke skal ha kompetanse til å omgjøre sitt eget vedtak dersom dette er ugyldig.

For øvrig viser vi til at spørsmålet om overføring av omgjøringsbegjæringene til førsteinstansen også ble vurdert av departementet i forbindelse med ny utlendingslov. Den gang avviste departementet en slik løsning fordi det fremsto som mer ressurskrevende for UDI enn UNE å håndtere omgjøringsbegjæringene.

Som nevnt over legger UDI til grunn at vi vil bruke mer ressurser på behandlingen av omgjøringsbegjæringene enn UNEs sekretariat gjør i dag. For øvrig antar vi at den besparelsen som er knyttet til prosedyreforenklings kan oppnås ved å overføre omgjøringsbegjæringene fra nemndlederbehandling til sekretariatsbehandling internt i klageinstansen.

Et av problemene ved dagens ordning er at man kan sende inn flere omgjøringsanmodninger. Det synes som om utvalgets forslag om å overføre omgjøringsanmodningene til UDI i all hovedsak kun vil flytte på problemet, snarere enn å løse det. Vi ser ikke at en overføring av omgjøringsbegjæringene til UDI i seg selv vil føre til en nedgang i antall slike begjæringene.

Innsnevring i adgangen til å ta omgjøringsbegjæringene til behandling

² Det er uklart hvilke tall utvalget har lagt til grunn. I utredningen vises det til at UNEs sekretariat behandlet 768 omgjøringsbegjæringene i 2008. Hvis utvalget kun har regnet med ressursbruk på omgjøringsbegjæringene som er delegert til sekretariatet, vil ressursanslaget være for lavt. Dette henger sammen med at saker som delegeres til sekretariatet hovedsakelig er enklere og mindre ressurskrevende saker. I UNEs retningslinjer fremgår det imidlertid at sekretariatet også forbereder alle omgjøringsbegjæringene før de avgjøres av nemndleder eller nemndmøte. En stor del av sekretariatets ressursbruk kommer følgelig ikke tydelig frem av utvalgets utredning.

Utvalget foreslår videre å innsnevre adgangen til å få en sak gjenåpnet, ved å stille følgende vilkår for gjenåpning: 1) en omgjøringsbegjæring skal tas til behandling kun i de tilfellene det legges fram nye opplysninger eller bevis som kan føre til positivt vedtak, og 2) det skal stilles krav til at utlendingen har kjent oppholdssted.

Vi legger til grunn at en innskjerping i adgangen til å ta omgjøringsbegjæringene til behandling kan innføres uavhengig av hvordan man velger å innrette klagesaksordningen og hvilken etat som har ansvaret for å håndtere omgjøringsbegjæringene. Når det gjelder vilkåret om kjent oppholdssted, er dette vilkåret ifølge UNEs retningslinjer (IR av 22.8.2011) allerede innført³. For omgjøringsbegjæring som er knyttet til barns forhold kan det etter en konkret vurdering gjøres unntak for kravet om kjent oppholdssted.

Utvalget antar at antall omgjøringsbegjæring vil gå ned, som følge av tydelig markering av at det ikke gis noen ny vurdering av saken uten at det fremlegges opplysninger som kan gi et positivt resultat. Utvalget antar at krav om kjent oppholdssted vil bidra til ytterligere nedgang i antall omgjøringsanmodninger.

Det er vanskelig å finne klare holdepunkter for at utvalgets forslag til innskjerping i kravene til gjenåpning vil føre til en nedgang i antall omgjøringsanmodninger. Vi ser ikke at dette forslaget innebærer noen reell endring i forhold til dagens praksis. Omgjøringsbegjæring som ikke inneholder nye opplysninger, besvares allerede i dag med en kort skriftlig tilbakemelding til klageren.

Kommentarer til økonomiske og administrative konsekvenser

Vi har merket oss at det i kapitlet om økonomiske og administrative konsekvenser ikke er tatt inn anslag for kostnader knyttet til endringer i saksbehandlingssystemene (DUF) som følge av oppgaveoverføring fra klageinstansen til UDI. Vi har ikke har foretatt noen nærmere utredning av eventuelle endringsbehov i saksbehandlingssystemene og økonomisk utredning på dette tidspunktet i prosessen. Vi nevner likevel at erfaringene viser at endringer i saksbehandlingssystemene vanligvis tar tid og er ressurskrevende.

b) Overføring av oppgaver til domstolene

Utvalget legger til grunn at saker om rett til beskyttelse innebærer lovbundne avgjørelser, og at domstolene derfor kan prøve alle sider av utlendingsforvaltningens vedtak. Utvalget mener imidlertid at domstolsbehandlingen bør være mer effektiv og foreslår at dommen bør være en endelig avgjørelse av utlendingens rettigheter ut fra forholdene på domstidspunktet. Forslaget gjelder beskyttelsessaker etter utlendingsloven §§ 28-31. I andre saker foreslås det ingen endringer i domstolenes prøvesesrett.

Utvalgets forslag om utvidet domstolsbehandling bygger på forutsetningen om at rettsanvendelsen på beskyttelsesområdet er strengt lovbunden. Dette er vi som nevnt uenige i (se begrunnelse under punkt 1 Instruksjonsmyndighet / praksisstyring).

Utvalget har ikke utredet spørsmålet om utvidet domstolsbehandling. Vi mener at tiltaket eventuelt bør utredes mer detaljert for å sikre et godt beslutningsgrunnlag, i den grad departementet anser det som et aktuelt tiltak.

Vi mener i utgangspunktet at det ikke er naturlig å endre dagens ordning, der domstolene ikke kan overprøve forvaltningens frie skjønn. Vi legger til grunn at det ikke er hensiktsmessig å innføre særlige regler for beskyttelsessaker sammenlignet med øvrige forvaltningssaker. Utvalgets forslag vil medføre økt ressursbruk for domstolen i beskyttelsessakene. Det kan stilles

³ Utvalget har vurdert UNEs interne retningslinjer av 1. januar 2010. I UNEs nye retningslinjer fra august 2011 stilles det krav til kjent oppholdssted.

spørsmål ved om dette er hensiktsmessig ressursbruk, sett i sammenheng med at det også legges opp til en vesentlig økning i antall saker som skal behandles i nemnd.

4. Harmonisering med utlendingsforvaltningen for øvrig

I utvalgets oppdrag fremgår det at eventuelle forslag til endringer skal harmonisere med organiseringen av de øvrige delene av utlendingsforvaltningen.

Vi legger til grunn at utvalgets forslag ikke innebærer noen ny rolle for UDI eller andre etater i utlendingsforvaltningen, og at de foreslåtte endringene dermed harmoniserer med utlendingsforvaltningen for øvrig.

Vi ønsker likevel å peke på at utlendingsforvaltningen, som følge av overføring av førstelinjeoppgaver fra politiet til UDI og overføring av vedtakskompetanse fra UDI til utvalgte utenriksstasjoner, nå gjennomgår endringer som også vil berøre klagesaksbehandlingen.

Når det gjelder vedtak som vil bli fattet i UDIs førstelinje (innenlands), vil UDI være førsteinstans og UNE klageinstans. Det stiller seg imidlertid annerledes med vedtak som er fattet av utenriksstasjonene. Etter dagens ordning vil UDI både være førsteinstans i egne saker (med UNE som klageinstans) og klageinstans for utenriksstasjonenes vedtak. UDI har i dag en slik todelt rolle i visumsaker: som førsteinstans i egne saker og som klageinstans for utenriksstasjonenes vedtak. Når vedtaks- og avslagskompetanse i flere sakstyper overføres fra UDI til utvalgte utenriksstasjoner, vil det etter dagens organisering (jf visumsaker) innebære at UDI blir klageinstans for utenriksstasjonenes vedtak. Det vil i så fall innebære en reell overføring av klagesaker fra UNE til UDI. I dag er det UNE som behandler disse klagen, ettersom det er UDI som fatter alle vedtakene i disse sakstypene i førsteinstans.

Delegering av vedtaksmyndighet til utvalgte utenriksstasjoner vil etter dagens ordning medføre at søknadsstedet blir avgjørende for om klagen skal behandles av UDI eller av klageinstansen. Hvis søknaden fremmes ved utenriksstasjon med vedtaksmyndighet, blir UDI klageinstans. Hvis søknaden fremmes ved utenriksstasjon uten vedtaksmyndighet, blir saken overført til UDI som førsteinstans og eventuell klage skal da behandles av klageinstansen.

Siden UDI frem til i dag kun har delegert kompetansen til å innvilge saker, er dette en ny problemstilling som vi ønsker å utrede nærmere. UDI vil igangsette en prosess for å avklare UDIs fremtidige rolle, herunder fordeler og ulemper ved den todelte rollen som førsteinstans og klageinstans. Konklusjonen i dette arbeidet vil bli forelagt departementet.

Med hilsen

Ida Børresen
direktør

Frode Mortensen
avdelingsdirektør