

Hans Petter Graver:

Presentasjon av rapport fra Granskingskommisjonen for UDI mandag 22. mai 2006

Kommisjonen har fått i oppdrag å gjennomgå Utlendingsdirektoratets utforming av praksis og foreleggelse for departementet. Granskingen skal videre kartlegge styringsforholdene mellom departementet og direktorat og gi en vurdering av direktoratets skjønnsrom etter utlendingsloven § 8 annet ledd. Mandatet er del i to deler. Den første går på kartlegging og vurdering av den praksis som førte til at 197 irakere fikk arbeidstillatelse etter utledningsloven § 8 annet ledd ved behandlingen av søknader etter midlertidig forskrift om irakere som tidligere har hatt midlertidig og begrenset arbeidstillatelse i Norge. Den andre går på en mer generell gjennomgang av ansvarsforholdene og forankring ved utforming av praksis i UDI.

I første fase av arbeidet har kommisjonen konsentrert seg om mandatets del 1. Ved informasjonsinnhenting har imidlertid kommisjonen også til en viss grad hatt del 2 for øye. I sine vurderinger kommer derfor kommisjonen også inn på mer generelle forhold knyttet til ansvarsforholdene ved utforming av praksis i direktoratet i den utstrekning det er nødvendig for å kaste lys over det som skjedde i forhold til de 197 sakene.

Kommisjonens hovedkonklusjoner kan oppsummeres som følger:

Direktoratet la opp til og gjennomførte en praksis som delvis var i strid med både utlendingsloven § 8 annet ledd og forskriften. Etter kommisjonens oppfatning kunne det ikke herske tvil om de grenser for skjønnet som utlendingsloven § 8 annet ledd satte, og om hva departementet mente om hvordan sakene skulle behandles. Det ble bevisst lagt opp til en praksis som lå i ytterkant av det lovlige, uten at noen i ledelsen foretok seg noe nærmere for å få utredet hvor grensene gikk. Det ble heller ikke truffet tiltak for å sikre at saksbehandlingen holdt seg på den rette side av grensen. Departementet ble ikke orientert. De retningslinjer som ble gitt for saksbehandlingen, førte til at nærmest alle søkere som ikke fylte vilkårene for arbeidstillatelse etter forskriften § 2, likevel ble gitt tillatelse, med mindre de var dømt for straffbare forhold eller deres identitet ikke lot seg bringe på det rene.

Jeg skal utdype dette noe nærmere i fire punkter: kommisjonens rettslige vurdering av lovstriden, den rettslige vurdering av informasjonsplikten, vurderingen av den interne kommunikasjonen mellom direktøren og assisterende direktør og endelig en vurdering av årsaksforhold.

1. Lovstriden

UDI gikk utenfor utlendingsloven og departementets forskrift da det ga arbeidstillatelse til mange irakere i fjor høst. Dette bygger på en juridisk gjennomgang av utlendingsloven § 8 annet ledd og på en vurdering av den praksis direktoratet la opp til og fulgte. Sentralt for denne vurderingen har vært et notat som ble skrevet 6. oktober 2005 og de påtegninger Paula Tolonen og Trygve G. Nordby ga dette notatet. Kommisjonen har videre gjennomgått ca en tredjedel av de angjeldende sakene. Dessuten bygger vurderingen på de forklaringer som er gitt til kommisjonen.

På enkelte punkter avviker kommisjonens konklusjon fra de konklusjoner som ble trukket av justisdepartementets lovavdeling i vurdering av 21. mars 2006. Dette skyldes dels at lovavdelingen hadde et litt annet oppdrag for sin vurdering enn det kommisjonen har hatt, og dels at kommisjonen har hatt et mye bredere materiale å bygge sin konkrete vurdering av lovanvendelsen på.

Direktoratet la seg bevisst på en linje hvor regelverket og instruksjer ble tøyd. Dette fremgår av påtegninger på notatet av 6. oktober. Dette førte til at de havnet på feil side av loven. Det ble gitt signaler ovenfra om at anvendelse av utlendingsloven skulle være "liberal". Det ble fremsatt innvendinger fra saksbehandlere mot den praksis det ble lagt opp til. Innvendinger fra saksbehandlere ble ikke tatt hensyn til. Saksbehandlerne innvendinger stanset hos avdelingsdirektør Paula Tolonen.

Kritikken for dette retter kommisjonen først og fremst mot tidligere direktør Trygve G. Nordby. Nordby engasjerte seg selv personlig i måten sakene skulle behandles på. Han oppfattet ikke selv at behandlingen var utenfor de fullmakter direktoratet hadde, men må tåle kritikk for en generell ledelseskultur hvor innvendinger ikke ble hørt, og for ikke aktivt å ha satt inn tiltak for å sikre en lovlig behandling.

Også den øvrige del av ledelsen som hadde vært inne i MUF-sakene før departementets forskrift må tåle kritikk for at de unnlot å bidra til at direktoratets gjennomføring av forskriften ble korrekt. Kommisjonen har fått presentert et direktoratet med en sterk fordeling av ansvaret mellom avdelingene og at således asylavdelingen hadde et selvstendig ansvar for implementeringen av forskriften. Kommisjonen kan imidlertid vanskelig se at ikke toppledergruppen som sådan og spesielt ikke de som var godt kjent med og involvert i høringen av forskriften og den videre oppfølging, også har et ansvar for å følge med i hvordan den ble implementert. Denne kritikken rammer i første rekke avdelingsdirektør Paula Tolonen i asylavdelingen. Men også avdelingsdirektør Frode Forfang og assisterende direktør Manuela Ramin-Osmundsen kan kritiseres for dette.

Kommisjonen finner ikke grunn til å rette kritikk mot mer underordnede ledere eller saksbehandlere i direktoratet.

2. Informasjonsplikten

Uansett om direktoratets behandling lå utenfor eller innenfor loven, hadde det plikt til å informere departementet før gjennomføring av en praksis klart i strid med departementets intensjon. Utgangspunktet for direktoratets rapporteringsplikt er å sikre at praksis i utlendingsforvaltningen er i overensstemmelse med politiske mål og prioriteringer. Direktoratet må derfor rapportere om forhold av betydning for politikktutforming, regelverksutvikling eller måloppnåelse på feltet. Rapporteringsplikten er utvidet med det nye styringssystemet som ble etablert i september 2005. Ved praktiseringen av rapporteringsplikten må direktoratet bruke skjønn.

Direktoratet har ikke informert departementet før i brev av 23 januar 2006, på et tidspunkt da saksbehandlingen var nærmest ferdig. Det såkalte "gratulasjonsbrevet" fra Nordby til statsråd Bjarne Håkon Hanssen bidro mer til å dekke til hva direktoratet gjorde enn å informere om det, uten at kommisjonen har funnet holdepunkter for å anta at dette var bevisst.

Det var direktør Trygve G. Nordby som i første rekke hadde informasjonsplikten i dette tilfellet. Han fulgte ikke den. Også avdelingsdirektør Tolonen må kritiseres for ikke å ha krevet at departementet skulle informeres.

Kommisjonen har vurdert om avdelingsdirektør Tolonen eller assisterende direktør Ramin-Osmundsen hadde en selvstendig plikt til å informere departementet direkte når dette ikke ble gjort av direktør Nordby. Kommisjonen har ikke funnet grunnlag for å oppstille en slik plikt

3. Den interne kommunikasjon og Ramin-Osmundsens rolle

Kommisjonen har sett på den interne kommunikasjon i UDI og på Manuela Ramin-Osmundsens rolle spesielt. Hun var ikke med på å legge opp direktoratets praksis i forhold til forskriften.

Når det gjelder spørsmålet om hun var kjent med direktoratets praksis høsten 2005, har kommisjonen følgende konklusjon:

På bakgrunn av forklaringer fra to vitner finner kommisjonen det sannsynlig at hun hadde notatet av 6. oktober 2005 på sitt kontor i oktober-november 2005. Kommisjonen legger videre forklaringen til Trygve G Nordby til grunn om at hun var kjent med praksis. Sakskomplekset lå likevel utenfor hennes primære ansvarsområde og hun hadde mange andre arbeidsoppgaver. Den praksis direktoratet la seg på, ble av direktøren og avdelingsdirektøren i asylavdelingen ansett for å ligge innenfor direktoratets fullmakter, og det er ikke grunn til å tro at hun stilte spørsmål ved dette. Kommisjonen mener på denne bakgrunn at hun hadde kunnskap om direktoratets praksis, men at hun ikke forstod implikasjonene av dette.

4. Årsaksforhold

Kommisjonen peker på noen forklaringer på at praksis kunne havne så galt av sted. I dette peker kommisjonen noe over i mandatets del 2.

For det første hadde irakernes situasjon vært uholdbar gjennom en årrekke. Både humanitære grunner og den spesielle situasjonen gruppen var kommet i gjennom myndighetenes behandling av dem kunne tilsi at de ble gitt tillatelse til å bli i Norge. Direktoratets holdning bygget også på en erkjennelse av at det i realiteten ikke var mulig å returnere flesteparten av denne gruppen slik at et avslag på søknadene ikke ville få praktisk betydning. Gruppen utgjorde også en stor belastning på direktoratets kapasitet. Grensen i departementets forskrift kunne derfor fremstå som meningsløs og urimelig.

For det annet var opplegg av praksis preget av et stort press på øket produksjon i alle ledd. Dette var pålagt generelt av departementet og preget så vel direktørskiktet som saksbehandlere. Vekten på produksjon har ført til at diskusjonene i ledergruppen når det gjelder gjennomføring av lover og forskrifter og opplegg av praksis har fått for liten plass, særlig når det gjelder asylsaker. Den har også ført til for stor oppmerksomhet i saksbehandlingen på forhold som ble registrert i produksjonsstatistikken.

Endelig var det lagt opp til en kultur i forhold til regelverket hvor det å legge seg i lovens ytterkant og "tøye grensene" verken ble oppfattet som problematisk, kritikkverdig eller i strid med tillitsforholdet mellom departementet og direktoratet. Det er ikke nødvendigvis galt for et direktorat å utnytte det spillerom det har innenfor lover og forskrifter. Men når dette blir gjort på en systematisk måte for å fremme direktoratets eget syn, uten at departementet blir informert, er det kritikkverdig. Utnyttelse av et spillerom krever dessuten spesiell

oppmerksomhet for å sikre at grensene ikke blir overskredet. Kommisjonen mener dessuten at det må kreves ekstra varsomhet av et direktorat som er gitt en mer uavhengig stilling enn normalt i statsforvaltningen.

Kommisjonen vil gå nærmere inn på slike forhold i sin neste rapport.