

Delrapport 2 fra kommisjonen for granskning av 182 saker hvor tillatelse er innvilget i medhold av utlendingsloven § 8 annet ledd til nordirakere som tidligere har hatt midlertidig tillatelse som ikke dannet grunnlag for bosettingstillatelse eller familiegjenforening

Avgitt til arbeids- og inkluderingsministeren fredag 23. juni 2006

1	INNLEDNING	5
1.1	Kommisjonens arbeid og informasjonsinnhenting	5
2	HOVEDPUNKTER I UTREDNINGEN	6
2.1	Styring, uavhengighet og lydhørhet overfor politiske signaler	6
2.2	Internkontroll som metode for tilsyn og kontroll med direktoratet	7
2.3	Klarlegging av roller	7
2.4	Formkrav til instruksjer	8
2.5	Prioritering av faglig styring	8
2.6	Tydeligere skille mellom styringsinformasjon og annen rapportering	8
3	OPPFØLGING AV DELRAPPORT 1 OG AV ET SAKSKOMPLEKS KNYTTET TIL UTLENDINGSDIREKTORATETS PRAKSIS I TILKNYTNING TIL HOMOFILE ASYLSØKERE FRA IRAN	8
3.1	Direktoratets behandling av saker hvor tillatelse er innvilget i medhold av utlendingsloven § 8 annet ledd til nordirakere som tidligere har hatt midlertidig tillatelse som ikke dannet grunnlag for bosettingstillatelse eller familiegjenforening	9
3.2	Sakskomplekset knyttet til Utlendingsdirektoratets praksis i tilknytning til homofile asylsøkere fra Iran	10
4	BAKGRUNN FOR VURDERINGENE I DELRAPPORT 2	12
4.1	Kort om det politiske bakteppet	12
4.2	Organiseringen av utlendingsforvaltningen	14
4.2.1	Utlendingsdirektoratet	15
4.2.2	Utlendingsnemnda	15
4.2.3	Integrerings- og mangfoldsdirektoratet	16
4.2.4	Utlendingsforvaltningens fagenhet for landinformasjon (Landinfo)	16
4.3	Nærmere om organiseringen av Utlendingsdirektoratet	16
4.3.1	Organisasjonsstruktur	17
4.3.2	Personal og kompetanse	18
4.3.3	Ledelse	18

5	NOEN GENERELLE SYNSPUNKTER OM OPPGAVEFORDELING, ROLLEFORSTÅELSE OG STYRING	19
5.1	Oppgavefordeling mellom departement og direktorat	19
5.2	Generelle utfordringer i forholdet mellom departement og direktorat	20
5.3	Rolleforståelsen i utlendingsforvaltningen	21
5.4	Kommisjonens vurderinger	22
5.4.1	Internkontroll og departementets tilsynsrolle	22
5.4.2	Kartlegging av oppgavefordeling og ansvarsforhold	24
6	DEPARTEMENTETS STYRING AV UTLENDINGSDIREKTORATET	24
6.1	Generelt om departementets styringsmidler	24
6.2	Nærmere om instruksjonsmyndighet og faglig uavhengighet	26
6.2.1	Innledning	26
6.2.2	Særlig om såkalte uavhengige forvaltningsorganer	27
6.3	Etatsstyringen	29
6.3.1	Generelle prinsipper for etatsstyring og rapportering	29
6.3.2	Krav om styringsinformasjon	30
6.3.3	Etatsstyringen overfor Utlendingsdirektoratet	31
6.4	Fagstyringen av Utlendingsdirektoratets myndighetsutøvelse	34
6.4.1	Utviklingen	34
6.4.2	Utlendingsmyndighetens uavhengighet i myndighetsutøvelsen	36
6.5	Den ikke-formaliserte styringen	38
6.5.1	Uformelle møter mellom departementet og direktoratet	38
6.5.2	Tett uformell kontakt	39
6.5.3	Mange arbeidsgrupper med deltakelse fra departement og direktorat	39
6.5.4	Møter mellom ulike aktører innenfor utlendingsforvaltningen	39
6.6	Rapporteringen overfor departementet	40
7	KOMMISJONENS VURDERINGER AV STYRINGSFORHOLDENE	42
7.1	Innledning	42
7.2	Bør den faglige instruksjonsmyndigheten utvides eller begrenses?	43
7.3	Saksbehandlingsregler for utøvelsen av instruksjonsmyndigheten	44
7.4	Prioritering av faglig styring av direktoratet	45
7.5	Tydligere skille mellom styringsinformasjon og annen rapportering	46

8	KVALITETSSIKRING AV REGELVERKSFORVALTNINGEN	47
8.1	Utfordringene	47
8.2	Eksisterende mekanismer for styring av praksis og kvalitetssikring	48
8.2.1	Saksbehandlingsrutiner	48
8.2.2	Systemer for å gjøre praksis og regelverk tilgjengelig	49
8.2.3	Tidsregistrering og teknologiske løsninger	49
8.2.4	Kvalitetsmåling og kontroll med positive vedtak	51
8.2.5	Internkontroll	52
8.2.6	Etisk plattform og kultur	52
8.3	Kommisjonens vurderinger	53
8.3.1	Generelle refleksjoner	53
8.3.2	Hovedelementer i internkontrollen	54
8.3.3	Tilsyn og revisjon	57

1 Innledning

1.1 Kommisjonens arbeid og informasjonsinnhenting

Kommisjonens sammensetning og mandat fremgår av innledningen av delrapport 1. I arbeidets andre fase har kommisjonen konsentrert seg om mandatets del 2, navnlig ”en mer generell gjennomgang av ansvarsforholdene og forankring ved utforming av praksis i UDI. I den grad granskningen gir grunnlag for det, skal det legges fram forslag til endringer i styringsdialog, regelverk eller retningslinjer som sikrer at UDIs praksis følger gjeldende lov, forskrift og instruks”.

Kommisjonen har også tatt hensyn til den utvikling som er skjedd etter at den avga sin første delrapport gjennom høringen i og innstillingen fra Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité, og Stortingets etterfølgende behandling av den. Under høringen uttalte statsråd Bjarne Håkon Hanssen at saken har avdekket uklar rolleforståelse, uklare kommunikasjonsrutiner, uklarhet rundt styringssignalene og uklare krav til form når det gjelder rapportering. Kontroll- og konstitusjonskomiteen peker på behov for å fokusere på ledelse, styringsdialog, saksbehandling, rolleforståelse og kultur.

Ut fra mandatet og den utvikling som er skjedd i saken har kommisjonen valgt å konsentrere seg om rolleforståelsen i departementet og direktoratet, styringsforholdene (herunder både den formelle og uformelle styringen), rapportering og trekantforholdet mellom departementet, direktoratet og Utlendingsnemnda. I tillegg har kommisjonen vurdert behovet for å treffe tiltak for å sikre at direktoratets vedtak har tilstrekkelig kvalitet. Under dette går forhold som press på å få ned saksbehandlingstiden og øke produksjonen, intern kommunikasjon og ledelse, og tiltak for å sikre kvaliteten i saksbehandlingen.

Kommisjonen har definert sin rolle i denne fasen av arbeidet mer som et utredningsutvalg enn en granskingskommisjon. Det betyr at kommisjonen ikke har innhentet informasjon eller foretatt vurderinger med sikte på å klarlegge enkeltpersoners handlinger, rolle eller ansvar. Formålet med kommisjonens arbeid i denne fasen har vært å beskrive og komme med anbefalinger om generelle forhold. Kommisjonen har på denne bakgrunn ikke gitt noen status som part i forhold til dette arbeidet. Dette har også preget informasjonsinnhenting. Kommisjonen har avholdt en rekke samtaler for å få inn opplysninger og synspunkter. Disse samtaler er til dels skjedd i grupper, og på en mindre formell måte enn samtaler som skal tjene som ledd i en innsamling av bevis. Det har ikke vært tatt referat fra disse samtaler på annen måte enn at kommisjonens medlemmer hver for seg har notert ned poenger til bruk i arbeidet.

Det er to unntak fra disse generelle utgangspunktene: For det første har kommisjonen mottatt enkelte nye opplysninger som vedrører direktoratets behandling av søknadene fra irakere med tidligere midlertidig oppholdstillatelse uten rett til familiegjenforening. For det annet fikk kommisjonen utvidet sitt mandat til også å se på noen saker som omhandlet asyl til asylsøkere fra Iran. Kommisjonen gir i kapittel 2 en omtale av disse to forholdene.

Kommisjonen har under sitt arbeid hatt samtaler med departementsråd Ellen Seip, fungerende direktør Ida Børresen samt ledergruppen i departementets innvandringsavdeling og i direktoratet. I tillegg har kommisjonen hatt samtaler med underdirektørene i direktoratets oppholdsavdeling, asylavdeling, avdeling for faglig strategi og koordinering, og med nøkkelpersoner i administrasjonsavdelingen. Kommisjonen har hatt samtaler med saksbehandlere fra disse tre avdelingene. Saksbehandlerne kommisjonen har samtalt med har dels vært foreslått av direktoratets ledelse og dels av direktoratets tillitsvalgte. Kommisjonen har også hatt samtale med direktoratets økonomisjef og med lederen for Regelverksportalen. Endelig har kommisjonen samtalt med tillitsmannsgruppen i direktoratet.

Kommisjonen har innhentet ytterligere skriftlige dokumentasjon, særlig knyttet til styring, kommunikasjon, kvalitetsmåling og internkontroll. Oversikt over kommisjonens dokumenter fremgår av offentlig dokumentliste.

Kommisjonen har gitt innsyn i dokumentene med unntak for opplysninger underlagt taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13 og kommisjonens egne interne dokumenter. Kommisjonen vurderte å praktisere meroffentlighet i utskriftene fra intervjuene. Som ledd i dette ble en rekke av de personer som hadde uttalt seg, kontaktet. Noen hadde ikke noe imot at utskriftene ble gjort offentlige, men de fleste hadde motforestillinger. På bakgrunn av at kommisjonen i samtalene hadde uttalt at den ikke ville praktisere meroffentlighet så lenge den hadde hånd om materialet, og utskriftenes muntlige preg med enkelte feil og misforståelser i forhold til lydbandopptaket, besluttet kommisjonen på dette grunnlag ikke å praktisere meroffentlighet.

2 Hovedpunkter i utredningen

Utlendingsfeltet er et politisk følsomt område. Derfor skal politikerne styre innvandringspolitikken, og forvaltningen skal lojalt iverksette de politiske vedtak i tråd med de politiske retningslinjer som er gitt. Det er politikerne, og ikke embets- og tjenestemenn, som skal styre innvandringspolitikken. Utlendingsområdet er dessuten et område med stort politisk trykk. Politiske situasjoner oppstår ofte, likevel er innholdet av situasjonene mange ganger uventet og uforutsigbart.

2.1 Styring, uavhengighet og lydhørhet overfor politiske signaler

Et vanskelig spørsmål er hva kravet til politisk lydhørhet innebærer i forhold til forvaltningens ansvar for å forholde seg til gjeldende lover, forskrifter og formelle instruksjoner. Dette spørsmålet er særlig vanskelig på utlendingsfeltet, hvor det på den ene side er stor politisk oppmerksomhet og på den annen side er gitt regler i loven som sikrer forvaltningen en viss uavhengighet.

Lydhørhet innebærer for det første en plikt til å rette seg etter lovlig gitte instruksjoner. For det andre må det innebære at forvaltningen tillegger signaler fra den politiske ledelse vekt ved sin lovtolkning og skjønnsutøvelse på de områder der den er underlagt instruksjonsmyndighet. For det tredje kommer at kravet om politisk lydhørhet gir forvaltningen en plikt til å undersøke og klarlegge de politiske forutsetninger for sin praksis. Forvaltningen må avklare hva som kan bli definert som politiske spørsmål. Dette må gjelde også på de områder hvor forvaltningen ikke kan instrueres. Lydhørhet dreier seg ikke bare om rettslige over- og underordningsforhold,

men også om betydningen av at forholdet mellom politikere og forvaltningen forløper og utvikler seg på en smidig måte. Kravet til lydhørhet må fundamentalt sett ses på bakgrunn av rollefordelingen mellom de ulike statsorganer. På områder som er politisk sensitive er det særlig viktig at forvaltningen ikke går ut over sin rolle.

En forutsetning for gode arbeidsmessige relasjoner mellom departementet og direktoratet, er at roller og styringslinjer er avklart, kommunisert og forstått i organisasjonene. Det må etableres en klar rollefordeling mellom departement og direktorat og utvikles gode samarbeidsrelasjoner. Balansen mellom på den ene siden å ha en klar rollefordeling, klare ansvarsforhold og klar og tydelig styring, og på den andre siden gode samarbeidsformer som kan utnytte kompetanse, kunnskap og erfaring i begge organer, er vanskelig. Det er nødvendig å utvikle og klargjøre ryddige relasjoner. Ikke minst må det være helt tydelig når departementet instruerer direktoratet og når direktoratet rapporterer formelt til departementet. På den annen side må det ikke utvikle seg et så rigid system at ledelsen og medarbeidere i hhv. departement og direktorat er redd for å ha kontakt og ikke kan samarbeide om faglige temaer og utvikle forslag til løsninger sammen. Holdningen må være at det er viktig å gjøre hverandre gode.

2.2 Internkontroll som metode for tilsyn og kontroll med direktoratet

Kommisjonen vil foreslå at departementets faglige tilsyn og kontroll med Utlendingsdirektoratet bør skje gjennom pålegg om å føre internkontroll for å sikre at virksomhet og tjenester er i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av lov eller forskrift. Direktoratet må kunne gjøre rede for hvordan den oppfyller denne plikten. Departementet bør gi nærmere bestemmelser om pliktens innhold.

Beskrivelsen av internkontrollen bør i størst mulig grad være offentlig tilgjengelig. Særlig bør dette gjelde de deler som identifiserer og konkretiserer de rettslige kravene til direktoratets vedtak, og den praksis direktoratet følger i de enkelte sakstyper. Slik åpenhet vil i seg selv kunne fremme kvalitet og likebehandling i etaten og bidra til samfunnsdebatt om direktoratets praksis.

Departementets tilsyn må basere seg på direktoratets internkontroll, og også bidra til å utvikle denne gjennom at også den gjøres til gjenstand for tilsyn (systemrevisjon). Innføring av internkontroll som styringsmiddel overfor direktoratet, innebærer at departementet bør definere sin rolle i oppfølgingen og kontrollen med direktoratet som en *tilsynsrolle*.

2.3 Klarlegging av roller

En viktig rolle for departementet er rollen som overordnet i forhold til direktoratet. Dette innebærer å sørge for at direktoratet har de nødvendige ressurser og gis føringer for å kunne utføre sine oppgaver. Departementet skal i tillegg kontrollere og følge opp direktoratet. Det er viktig at denne rollen ikke blandes sammen med departementets bruk av direktoratets ekspertise og innspill som ledd i departementets rolle som faglig sekretariat for den politiske ledelsen.

Kommisjonen vil anbefale at det settes i gang et systematisk arbeid med å klarlegge oppgavefordeling og ansvarsforhold mellom departementet og direktoratet. En må bli enige om hvilke styringsvirkemidler som skal brukes, når de skal brukes og dialogen må bli mer formalisert og dokumentert. De formaliserte samarbeidsmøtene bør forberedes og få et klarere formål og oppfølging. Det bør i den forbindelse vurderes i hvilken utstrekning Utlendingsnemnda, som et frittstående klageorgan med domstolsliknende trekk, bør delta på møter om faglig styring.

2.4 Formkrav til instruks

Instruks som gis bør være skriftlige. Dette bør være tilfelle både for instruks som gis som ledd i etatsstyringen og fagstyringen. Faglige instruks i medhold av utlendingsloven § 38 bør dessuten oversendes til direktoratet i en særskilt ekspedisjon, og bør være utformet på en slik måte at det ikke oppstår tvil om man står overfor en instruks. En slik regel, som kan fastsettes ved kgl. res. eller ved departementsvedtak, vil kunne bidra til å unngå misforståelser i fremtiden, og vil dessuten tydeliggjøre hvem som har ansvaret for den praksis som føres. I tillegg vil et krav om skriftlighet forenkle direktoratets arbeid med å gjøre instruksene tilgjengelige i Regelverksportalen, noe som i sin tur vil øke sannsynligheten for at de etterleves.

2.5 Prioritering av faglig styring

Den faglige styringen med og veiledning av direktoratets myndighetsutøvelse bør styrkes, og også reflekteres i etatsstyringen. Kommisjonen mener at det er viktig å utvikle et robust kvalitetssikringssystem basert på gjeldende regler i utlendingsloven mv. og generelle forvaltningsrettslige krav til utredning og rettssikkerhet i tillegg til vektlegging av en akseptabel produktivitet.

2.6 Tydeligere skille mellom styringsinformasjon og annen rapportering

Kommisjonen vil foreslå at departementets krav til rapportering ses i sammenheng med forslaget om innføring av internkontroll som metode for kontroll og tilsyn med direktoratets faglige virksomhet. Den informasjon departementet har behov for i kontrolløyemed, bør gis gjennom dokumentasjonen av internkontrollen og departementets tilsyn. Informasjon departementet har behov for for å utføre sine andre oppgaver på utlendingsfeltet enn kontroll med direktoratet, bør gis uavhengig av dette. Slik informasjon vil bare unntaksvis gi grunnlag for kontrolltiltak fra departementets side.

3 Oppfølging av delrapport 1 og av et sakskompleks knyttet til Utlendingsdirektoratets praksis i tilknytning til homofile asylsøkere fra Iran

3.1 Direktoratets behandling av saker hvor tillatelse er innvilget i medhold av utlendingsloven § 8 annet ledd til nordirakere som tidligere har hatt midlertidig tillatelse som ikke dannet grunnlag for bosettingstillatelse eller familiegjenforening

Etter at kommisjonen avga sin første delinnstilling, har kommisjonen mottatt enkelte nye opplysninger og dokumenter. Disse gir med ett unntak ikke grunnlag for noe endret beskrivelse eller vurdering av sakens forskjellige sider.

Kommisjonen er imidlertid gjort oppmerksom på den beskrivelse som ble gitt på direktoratets intranett av departementets pressemelding 26. januar 2005 om at det ville bli utarbeidet en forskrift om rett for de irakere som var i arbeid til å søke arbeidstillatelse fra riket. I en første artikkel sto det:

”Irakere som er i arbeid kan få varig arbeidstillatelse i Norge

Av Unni Bratland, UDI, 26.01.2005 17:30

Regjeringen vil foreslå en endring i regelverket som innebærer at irakere som tidligere har hatt midlertidig tillatelse i Norge etter å ha fått avslag på asyl, og som forsørger seg selv gjennom fast arbeid, kan få ordinær arbeidstillatelse i Norge.

- Dette er en sjenerøs handling fra Regjeringens side, og tiltaket kommer som følge av flere spesielle omstendigheter knyttet til denne gruppens opphold i Norge, sier kommunal- og regionalminister Erna Solberg.

Regjeringen vil også foreslå at de ordinære søknadsprosedyrer fravikes, slik at gruppen får anledning til å fremme sine søknader fra Norge. Regjeringen ønsker med dette å legalisere oppholdet for en gruppe som er godt integrert og selvforsørget gjennom eget arbeid.

- Men jeg vil presisere at forslaget ikke vil få betydning for andre saker der det er gitt midlertidig tillatelse, eller saker der asylsøkere ikke ønsker å reise hjem etter endelig avslag, sier Solberg.”

I en annen artikkel samme dag sto det:

”Avklaring i sikte for stor gruppe av irakere

Av Are Martin Sauren, UDI, 26.01.2005 17:30

Statsråd Erna Solberg orienterte i en pressekonferanse onsdag om at regjeringen vil gi irakere som har hatt midlertidig opphold uten rett til familiegjenforening (MUF) som er i arbeid anledning til å søke ordinær arbeidstillatelse.

- Vi har over lengre tid vært i dialog med KRD om å finne løsninger for disse sakene, og tar til etterretning den løsningen som nå er valgt, sier avdelingsdirektør Paula Tolonen i asylavdelingen.

KRD er i gang med arbeidet med en forskrift om saken, som ventelig vil bli sendt ut på høring i februar/mars.

- I informasjonen vi har lagt ut på UDIs nettsider har vi lagt vekt på å få fram at det ikke er noe poeng å levere nye søknader før forskriften er klar, ventelig i løpet av mai. Søknader som allerede ligger til behandling vil ikke bli behandlet etter den nye forskriften, presiserer Tolonen.

Les mer i artikkelen Irakere som er i arbeid vil kunne søke om varig arbeidstillatelse i Norge på UDIs nettsider.

Pressemelding fra Kommunal- og regionaldepartementet om regjeringens beslutning”

Disse artiklene har betydning for den kritikken kommisjonen rettet mot avdelingsdirektør Frode Forfang for ikke å ha fulgt med i hvordan forskriften ble implementert. Etter kommisjonens oppfatning kunne disse oppslagene gi grunnlag for en oppfatning om at rekkevidden av departementets forskrift og intensjonen med § 2 var oppfattet korrekt av de som ville være ansvarlig for direktoratets implementering. Bortsett fra direktør Nordbys generelle utsagn om at alle i ledergruppen måtte være kjent med hvordan saken ble håndtert i direktoratet, har ikke kommisjonen funnet noe som kunne gitt avdelingsdirektør Forfang grunnlag for å reagere mot den implementering som ble foretatt. Det foreligger da etter kommisjonens oppfatning ikke tilstrekkelig subjektivt grunnlag for å rette kritikk mot ham.

3.2 Sakskomplekset knyttet til Utlendingsdirektoratets praksis i tilknytning til homofile asylsøkere fra Iran

Under arbeidet med mandatets første del, fikk kommisjonen tilgang til et notat og en rekke dokumenter knyttet til direktoratets behandling av homofile asylsøkere fra Iran. Bl.a. på denne bakgrunn tilskrev kommisjonen departementet 28. april 2006. I brev 3. mai 2006 fra departementet ble kommisjonens mandat utvidet:

”Kommisjonen peker videre på at den er blitt forelagt at annet sakskompleks knyttet til UDIs praksis i tilknytning til homofile asylsøkere fra Iran, og sier seg villig til også å gå inn i dette sakskomplekset, gitt en utvidet frist. Departementet ber på dette grunnlag kommisjonen også vurdere dette sakskomplekset og UDIs håndtering av saken.”

Spørsmålet i dette sakskomplekset dreier seg om hva slags praksis direktoratet har hatt og hva de har fortalt departementet om dette.

Direktoratets praksis har bygget på at hvis en homofil person en gang i fremtiden skulle ønske å proklamere eller leve ut sin seksuelle legning i full offentlighet, skulle vedkommende kunne gjøre dette uten å risikere forfølgelse. Denne praksis ble utviklet med bakgrunn i retningslinjer for direktoratets praktisering av kriteriene for å få asyl, gitt av Justisdepartementet 15. januar 1998 i kraft av sin daværende instruksjonsmyndighet overfor direktoratet. Retningslinjene ble oppfattet slik at dersom man kunne legge til grunn at en søker er homofil og at vedkommende risikerte forfølgelse i hjemlandet ved å leve åpent, skulle vedkommende ha asylstatus uavhengig av om vedkommende hadde forsøkt å leve ut sin legning i hjemlandet før utreise. Når det gjelder bevisskravene (kravet til graden av sannsynliggjøring av forfølgelsesfare) for å innvilge asylstatus, sa retningslinjene at det ikke lenger skulle stilles krav om sannsynlighetsovervekt for at forfølgelse vil bli resultatet ved en retur, og at tvilen i sterkere grad skulle komme søkeren til gode i forhold til statusspørsmålet.

Med dette som utgangspunkt ble det stort sett gitt asyl til asylsøkere fra Iran dersom det etter en individuell vurdering kunne legges til grunn at søkeren var homofil. Dette var en forskjellig praksis fra den Utlendingsnemnda førte. Nemnda foretok for sin del en vurdering av hva hver enkelt søker vil kunne risikere ved retur til hjemlandet, og har ofte lagt til grunn at søkeren ikke vil forholde seg på en slik måte at de vil kunne

risikere straff på grunn av de generelle sosiokulturelle begrensninger som gjelder for atferd i det offentlige rom i Iran.

Forskjellene mellom direktoratet og nemnda ble tatt opp av departementet i 2003. I en orientering av 21. mars 2003, som ble gitt departementet som vedlegg til brev av 10. april 2004, skriver direktoratet bl.a.:

”På bakgrunn av ovennevnte innvilger Utlendingsdirektoratet asyl til homofile asylsøkere dersom det etter en individuell vurdering foreligger risiko for alvorlige overgrep på grunn av den homofile legning.

I Iran-sakene er det stort sett blitt innvilget asyl. I enkelte tilfeller er det også blitt gitt asyl søkere fra Etiopia og Pakistan. Utfallet i de ulike sakene er i stor grad basert på risikovurderinger samt manglende sannsynliggjøring av vedkommendes legning.”

Verken i brevet eller notatet sies det uttrykkelig at direktoratet vil legge om sin praksis. Både brevet og notatet ble lagt inn i direktoratets regelverksportal.

Departementet oppfattet i følge et brev det skrev til direktoratet 13. mars 2006, både direktoratets brev og et notat fra 2003 som uttrykk for at sakene ble undergitt en individuell vurdering av risikoen for forfølgelse. I den enheten i asylsavdelingen som behandlet disse sakene, ble brevet ikke oppfattet som noe varsel om praksisendring, og enheten fortsatte å gi asyl til søkere fra Iran ut fra generelle vurderinger av risikoen. Av en e-post datert samme dag som direktoratets brev, fremgår det at underdirektøren for enheten ikke oppfattet notatet eller brevet som en beskjed om å endre praksis overfor homofile asylsøkere fra Iran. I en rapport utarbeidet av direktoratet i oktober 2003 om grensen mellom asyl og opphold på humanitært grunnlag, blir homofile asylsøkere omtalt med utgangspunkt i Justisdepartementets rundskriv av 1998 uten at det sies noe om at direktoratets praksis er endret. Rapporten ble behandlet på direktørmøtet i direktoratet 22. oktober 2003.

Siden direktoratet fortsatte den praksis de hadde fulgt før mars 2003, kan det reises spørsmål om departementet er blitt feilinformert eller om styringen internt i direktoratet var for dårlig. Etter kommisjonens oppfatning var ikke det notatet som ble oversendt departementet 10. april 2003 helt tydelig. Det kunne oppfattes både som en orientering om at praksis i forhold til iranske asylsøkere avvek fra praksis generelt på grunn av forholdene i Iran, og som en melding om at praksis i forhold til Iran ville bli brakt på linje med praksis i forhold til asylsøkere fra andre land. I den sammenheng notatet ble oversendt departementet, var det ikke unaturlig å oppfatte det på sistnevnte måte. Internt i enheten ble det tydeligvis ikke oppfattet slik. Kommisjonen har ikke foretatt nærmere undersøkelser av hvorvidt dette var forståelig eller ikke.

Etter kommisjonens oppfatning gir denne saken et eksempel på de forhold som kommisjonen allerede har pekt på med hensyn til manglende tydelighet i kommunikasjonen mellom departementet og direktoratet, og manglende tiltak internt i direktoratet for å sikre at regelverket blir oppfattet og praktisert korrekt i saksbehandlingen. Kommisjonen finner på denne bakgrunn ikke grunn til å gå nærmere inn i saken med sikte på å avdekke eventuelle individuelle forsømmelser eller ansvar. På bakgrunn av at underdirektøren ikke oppfattet at direktoratet skulle legge om praksis, og at direktoratets praksis ble beskrevet for direktørmøtet i oktober 2003 uten noen kommentar om at den er lagt om, finner kommisjonen likevel grunn

til å understreke at det ikke er grunn til å bebreide saksbehandlerne for det som skjedde.

4 Bakgrunn for vurderingene i delrapport 2

4.1 Kort om det politiske bakteppet

Utlendingsfeltet – særlig flyktning-, asyl- og innvandringspolitikken – er et politisk følsomt område. Derfor skal politikerne styre innvandringspolitikken, og forvaltningen skal lojalt iverksette de politiske vedtak i tråd med de politiske retningslinjer som er gitt. Det er politikerne, og ikke embets- og tjenestemenn, som skal styre innvandringspolitikken. Disse synspunktene var det enstemmighet om da Stortinget behandlet den såkalte MUF-saken som ligger til grunn for kommisjonens arbeid.

Innenfor lovgivningens rammer for legitim politisk styring, er det de politiske organer som fastlegger hva som er politiske spørsmål. I prinsippet kan et hvert spørsmål bli definert som politisk. I forhold til dette utgangspunktet er det enkelte viktige presiseringer. Den politiske frihet til å styre er begrenset av Norges internasjonale forpliktelser. På området for flyktningrett og menneskerettigheter er Norge bundet av en rekke internasjonale konvensjoner. De mest grunnleggende konvensjoner er FNs flyktningkonvensjon og Den europeiske menneskerettighetskonvensjon, men det finnes også en rekke andre konvensjoner, traktater og internasjonale instrumenter som landet er bundet av. EØS-avtalen og Schengen-avtalen legger også klare føringer på norsk utlendingspolitikk. Dette internasjonale regelverket gir politikerne en forpliktelse til å innføre disse reglene i norsk lovgivning. Det utelukker samtidig at det kan gis rettsregler som bryter med de internasjonale forpliktelsene.

Politikerne kan heller ikke gi instruksjoner om løsning av rettslige spørsmål som i realiteten er dømmende avgjørelser. Slike spørsmål ligger etter Grunnlovens system til domstolene alene. Etter det forvaltningssystem man nå har kan politikerne heller ikke instruere i enkeltsaker etter utlendingsloven, bortsett fra saker som gjelder rikets sikkerhet eller hvor det foreligger utenrikspolitiske hensyn. Politikerne må bruke lovs form for å endre på den etablerte rettstilstand.

Utlendingsområdet er detaljstyrt gjennom et omfattende regelverk. Grunnene til at regelverket er detaljert kan være mange, men et viktig hensyn er en politisk målsetting om å styre innvandringspolitikken slik at bare de man mener virkelig trenger beskyttelse eller av andre grunner bør få opphold, i realiteten også skal få det. Særlig viktig er det hvis det er en politisk målsetting at det bare er aksepterte beskyttelsesgrunner som i utgangspunktet skal gi grunnlag for opphold i riket.

Utlendingsområdet er videre et område med stort politisk trykk. Politiske situasjoner oppstår ofte, likevel er innholdet av situasjonene mange ganger uventet og uforutsigbart. Det stilles krav til at sakene raskt skal få en løsning. Sakene vekker mange ganger stor offentlig oppmerksomhet, og politikerne blir også vurdert ut fra sin evne til å finne løsninger som vinner allmenn aksept.

I likhet med alle andre politiske saker er behandlingen av utlendingssaker gjenstand for et politisk eller parlamentarisk ansvar. I prinsippet er et konstitusjonelt ansvar også mulig.

På grunn av områdets følsomme karakter, kan en statsråd raskt bli stilt til ansvar i Stortinget. Vissheten om dette legger et press på statsrådets apparat som alltid må sørge for at ansvarlig statsråd er tilstrekkelig orientert og kan gis kunnskap om ulike saker i løpet av kort tid. Dette representerer også et press på hele forvaltningen.

Kravet om politisk styring av utlendingsområdet medfører at politikerne må være informert om forvaltningens praksis, og at eventuelle praksisendringer blir rapportert, slik at regelverket om nødvendig kan endres eller det kan gis instruksjoner om regelanvendelsen. Det gjelder også i saker hvor forvaltningen i lov eller forskrift er gitt et spillerom for skjønnsutøvelse. Også her må det informeres om den praksis som etableres og det må informeres om praksisendringer.

Politikernes alminnelige styringsmidler er lov, plenarvedtak, forskrift og instruks der hvor det er adgang til å instruere. Det er dessuten fra flere hold – også fra Stortinget – understreket at forvaltningen må vise lydhørhet for politiske signaler i sitt arbeid.

Kravet om lydhørhet for signaler fra politisk hold kan gis et misvisende innhold. Det er selvsagt ikke slik at forvaltningen er forpliktet til å legge til grunn enhver uttalelse fra politisk hold. Det ville gjøre forvaltningens arbeidsoppgave nærmest umulig. Forvaltningen skal forholde seg til de politiske føringer som kommer fra regjering og ansvarlig statsråd. Hvis forvaltningen også skulle være forpliktet til å følge andre politiske føringer, som f.eks. mindretallsmerknader i en innstilling i Stortinget, ville det gjøre statsrådets politiske ansvar umulig og det ville rokke ved prinsippet om at Stortinget bare kjenner statsråden.

Vanskeligere er spørsmålet om hva kravet til politisk lydhørhet innebærer i forhold til forvaltningens ansvar for å forholde seg til gjeldende lover, forskrifter og formelle instruksjoner. Dette spørsmålet er særlig vanskelig på utlendingsfeltet hvor det på den ene siden er stor politisk oppmerksomhet og på den annen side er gitt regler i loven som sikrer forvaltningen en viss uavhengighet. Lydhørhet innebærer for det første en plikt til å rette seg etter lovlig gitte instruksjoner. For det andre må det innebære at forvaltningen tillegger signaler fra den politiske ledelse vekt ved sin lovtolkning og skjønnsutøvelse på de områder der den er underlagt instruksjonsmyndighet. For det tredje kommer at kravet om politisk lydhørhet gir forvaltningen en plikt til å undersøke og klarlegge de politiske forutsetninger for sin praksis. Forvaltningen må avklare hva som kan bli definert som politiske spørsmål. Dette må gjelde også på de områder hvor forvaltningen ikke kan instrueres. Lydhørhet dreier seg ikke bare om rettslige over- og underordningsforhold, men også om betydningen av at forholdet mellom politikere og forvaltningen forløper og utvikler seg på en smidig måte. Kravet til lydhørhet må fundamentalt sett ses på bakgrunn av rollefordelingen mellom de ulike statsorganer. På områder som er politisk sensitive er det særlig viktig at forvaltningen ikke går ut over sin rolle.

En viktig side ved utlendingspolitikken er oppmerksomheten om enkeltsaker. Selv om instruksjonsmyndigheten på dette punkt er begrenset, bringes det til stadighet likevel opp slike enkeltsaker. Det reises en rekke henvendelser til politiske myndigheter om å gripe inn, både fra enkeltpersoner, foreninger og også fra annet politisk hold. Når man

så ikke kan gripe inn i enkeltsaken, blir løsningen mange ganger at man lover å se på det prinsipielle spørsmål saken reiser. Dette kan føre til at utviklingen av utlendingspolitikken kan få et fragmentarisk preg, ved at det er tilfeldig hvilke spørsmål som blir tatt opp og gjort til gjenstand for utredning. Det er også en mulighet for at slike utredninger går på bekostning av andre spørsmål som hadde behøvd en tidligere avklaring.

4.2 Organiseringen av utlendingsforvaltningen

Utlendingsforvaltningen består i dag av Arbeids- og inkluderingsdepartementet som ansvarlig departement, Utlendingsdirektoratet, Utlendingsnemnda, Landinfo og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. I tillegg har politiet og utenriksstjenesten oppgaver på dette feltet.

I Arbeids- og inkluderingsdepartementet arbeider to avdelinger med innvandringsspørsmål. Integrerings- og mangfoldsavdelingen arbeider med integrerings- og mangfoldspolitikk i forhold til innvandrere og befolkningen generelt, herunder bosetting av flyktninger, opplæring i norsk og samfunnskunnskap og kvalifisering for deltakelse i arbeidslivet og/eller utdanning gjennom introduksjonsprogram for nyankomne voksne innvandrere, samt tolke- og oversettertjenester. Avdelingen har ansvar for statsborgerloven og diskrimineringsloven.

Innvandringsavdelingen arbeider med innvandrings-, asyl- og flyktningpolitikken, og med migrasjonsspørsmål. Avdelingen har det overordnede ansvaret for å utforme og samordne statens flyktning- og innvandringspolitikk, og har etatsstyringsansvaret for Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda.

Innvandringsavdelingen har ansvaret for utlendingsloven og statsborgerloven, med tilhørende forskriftsverk. Avdelingen har ansvaret for å ivareta norske interesser i forhold til EU og Norges deltagelse i Schengen-samarbeidet, og i forhold til en rekke internasjonale organisasjoner som FNs Høykommissær for flyktninger (UNHCR) og International Organisation for Migration (IOM). Det ligger også til avdelingen å følge opp og samordne praksis og policyutvikling når det gjelder behandling av søknader om asyl, visum, familiegjenforening og arbeidstillatelse. Avdelingen behandler klager på avslag på søknad om norsk statsborgerskap, og har ansvaret for utformingen av retningslinjer for og oppfølgingen av driften av statlige asylmottak. Avdelingen har endelig ansvaret for spørsmål om tilbakevending, retur og ulovlig innvandring.

Avdelingen er inndelt i fire enheter som igjen er inndelt i faggrupper. *Administrasjons-, mottaks og etatsstyringsenheten* har arbeidet med statsbudsjettet, administrativ styring av etatene, oppfølging av riksrevisjonssaker, økonomiforvaltning, ansvar for mottaksrelaterte tema og avdelingens internadministrasjon. *Migrasjons- og flyktningpolitisk enhet* har ansvaret for Europaspørsmål, flyktning- og migrasjonspolitikk, statsborgerskapssaker og saker som gjelder rikets sikkerhet og utenrikspolitiske hensyn. *Praksis og regelverksenheten* har ansvar for samordning av praksis og policyutvikling når det gjelder behandling av søknader om asyl, visum, familiegjenforening og arbeidstillatelse og ansvar for avdelingens regelverksarbeid. I tillegg arbeider enheten med forslaget til ny utlendingslov. *Strategi- og analyseenheten* arbeider med strategi, analyse, statistikk, og forskning og utvikling og har ansvaret for biometri og DUF.

Det er ca. 45 ansatte i avdelingen.

4.2.1 Utlendingsdirektoratet

Utlendingsdirektoratet skal iverksette flyktning- og innvandringspolitikken på Arbeids- og inkluderingsdepartementets ansvarsområde i samhandling med øvrige deler av utlendingsforvaltningen. Utlendingsdirektoratet er i tildelingsbrevet tillagt et særskilt ansvar for samordning av hele utlendingsfeltet.

Siden opprettelsen har direktoratet vokst betydelig, både i oppgaver og antall ansatte. Totalt fatter Utlendingsdirektoratet omlag 70-90 000 vedtak pr. år. Disse tallene varierer fra år til år, noe som medfører store utfordringer for utlendingsforvaltningen.

I 2002 var Utlendingsdirektoratet en virksomhet i krise. Søknadene lå i store bunker (såkalte "siloeer"), behandlingstiden var lang og restansene store. Samme år uttalte Riksrevisjonen følgende:

"Lang saksbehandlingstid i Utlendingsdirektoratet – Dokument nr. 3:8 (2001-2002)
Utlendingsdirektoratet (UDI) har over lengre tid hatt svært lang saksbehandlingstid i både asylsaker og andre saker som kommer inn under utlendingsloven og statsborgerloven. Flere organisasjonsendringer og andre tiltak har ikke ført til vesentlige forbedringer [...] Undersøkelsen viser at det har vært vesentlige svakheter i Kommunal- og regionaldepartementets (KRD) etatsstyring av Utlendingsdirektoratet og i Utlendingsdirektoratets styring internt. Det er over lang tid stilt både urealistiske og lite hensiktsmessige resultatkrav til etaten, og det er avdekket mangler ved styringssystemene i Utlendingsdirektoratet både når det gjelder planlegging og rapportering."

Det har vært gjennomført et omfattende arbeid for å få ned behandlingstiden. Utlendingsdirektoratet har nå mer kontroll på restansene og har klart å redusere antall ubehandlede saker betydelig. Tiltroen til utlendingsforvaltningen har også blitt større i disse årene. Det er imidlertid stadig mange til dels kompliserte saker som ikke er ferdigbehandlet.

4.2.2 Utlendingsnemnda

Utlendingsnemnda ble opprettet ved lov 30. april 1999 nr. 22, og har vært i virksomhet siden 1. januar 2001. Utlendingsnemnda er et uavhengig forvaltningsorgan med domstollignende trekk, og har til oppgave å behandle klager på Utlendingsdirektoratets enkeltvedtak.

Nemnda består av én direktør, 16 nemndledere med dommerkompetanse og et saksforberedende sekretariat med totalt 170 ansatte (135 årsverk). Nemndmedlemmene består av 250 lekfolk. Utlendingsnemnda fattet i 2005 omlag 12 000 vedtak etter utlendingsloven.

Klagebehandlingen i Utlendingsnemnda følger bestemmelsene i utlendingsloven og forvaltningsloven. Det innebærer at saksforberedelsen skriftlig og at nemnda har et selvstendig ansvar for å opplyse saken. Vedtak fattes av enten nemndleder og to lekfolk, nemndleder alene (i saker uten vesentlige tvilsspørsmål) eller sekretariatet (ved grunnløs klage eller når klagen åpenbart må tas til følge).

4.2.3 Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet ble opprettet 1. januar 2006, og fikk oppgaver som tidligere lå hos Utlendingsdirektoratet. Direktoratet skal blant annet bidra til økt deltakelse i arbeidslivet for personer med innvandrerbakgrunn, iverksette statens politikk for bosetting av flyktninger og følge opp introduksjonsloven.

4.2.4 Utlendingsforvaltningens fagenhet for landinformasjon (Landinfo)

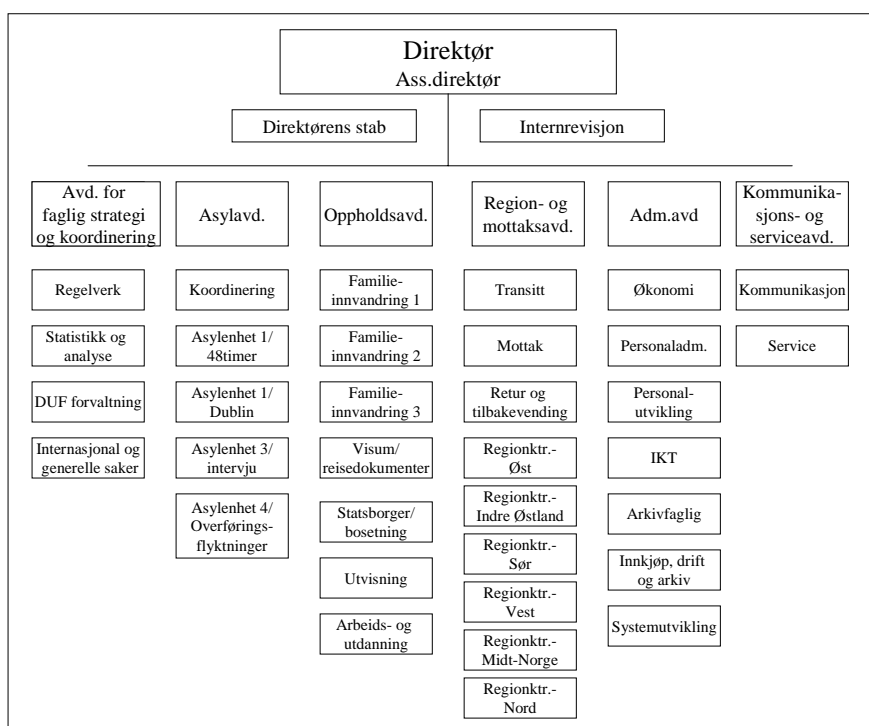
Utlendingsforvaltningens fagenhet for landinformasjon (Landinfo) ble opprettet 1. januar 2005. Enheten skal innhente og analysere informasjon om samfunnsforhold og menneskerettigheter i de land som Utlendingsdirektoratet, Utlendingsnemnda og departementet til enhver tid har behov for kunnskap om.

Landinfo er faglig uavhengig. Enheten kan ikke instrueres i faglige spørsmål, og er selv ansvarlig for sine faglige vurderinger, både overfor de instanser som bruker enhetens tjenester, og i offentligheten. Landinfo har seksten medarbeidere, og tolv av dem er landrådgivere med ansvar for ulike land og regioner. Landinfos medarbeidere skal ikke påta seg oppgaver i eller utenfor utlendingsforvaltningen som kan skape tvil om egen habilitet eller enhetens faglige uavhengighet. Landrådgiverne deltar som sakkyndige under nemndbehandling av klagesaker i Utlendingsnemnda.

Administrativt er Landinfo underlagt Utlendingsdirektoratet, og enheten har sine kontorer i direktoratets lokaler.

4.3 Nærmere om organiseringen av Utlendingsdirektoratet

Direktoratet har fire fagavdelinger, administrasjonsavdeling, kommunikasjons- og serviceavdeling og to staber; direktørens stab og internrevisjon som er under oppbygging. Organiseringen fremgår av figuren nedenfor.



4.3.1 Organisasjonsstruktur

Avdelingen for faglig strategi og koordinering har ansvaret for utvikling og formidling av regelverket på utlendingsfeltet og samordning av direktoratets deltakelse i internasjonalt samarbeid. Avdelingen har også ansvar for direktoratets arbeid med statistikk, prognoser og analyse, og for den faglige forvaltningen av Datasystemet for utlendings- og flyktningsaker (DUF). Avdelingen er delt inn i fire enheter og har 43 ansatte. Regelverksenheten har eksempelvis ansvaret for koordinering og utarbeidelse av høringsnotater til nytt regelverk.

Asylavdelingens hovedoppgave er å behandle søknader om asyl, og avdelingen er også med på å utvikle regelverket på asylfeltet. Asylavdelingen er delt inn i fire enheter ut fra hvilke regioner og land søkeren kommer fra. De fire enhetene har i tillegg hvert sitt spesialområde, hhv. 48-timers saker, Dublin-saker, ansvar for intervju faglig kompetanse og arbeid med overføringsflyktninger. I tillegg er det en koordineringsenhet som forbereder intervjuene som av asylsøkere. Intervjuene gjennomføres imidlertid av den enheten som har ansvaret for saken. Avdelingen har 142 ansatte.

Asylavdelingen har en stab som ledes av assisterende avdelingsdirektør, og som bl.a. har ansvar for økonomi og innsamling og bearbeiding av produksjonsrapporter. Staben har videre ansvar for å koordinere utviklingsarbeid. Staben skal også fungere som veiledere overfor saksbehandlerne.

De ulike enhetene er noe ulikt organisert. Én enhet er teamorganisert, der arbeidet koordineres av en teamkoordinator. Dette er ikke en stilling, men en funksjon som skal gå på omgang. Det er også fagkoordinatorer i enhetene.

Oppholdsavdelingens hovedoppgave er å behandle saker som gjelder blant annet arbeidstillatelse, familieinnvandring, visum, statsborgerskap og utvisning. I tillegg er avdelingen med på å utvikle regelverket på oppholdsfeltet.

Avdelingen har 150 ansatte og er delt inn i syv fagenheter og en stab med ansvar for økonomistyring, dokumentasjon og koordinering av faglige innspill til bl.a. høringer. De fleste enhetene er inndelt i team.

Region- og mottaksavdelingen har ansvar for å tilby asylsøkere plass i et mottak. Sentrale arbeidsoppgaver er drift og kvalitetssikring av mottak, tilrettelegging av forholdene i mottakene slik at asylsøkere får et forsvarlig tilbud, og arbeid med retur av søkere som får avslag. Direktoratets seks regionkontorer er enheter i denne avdelingen. De regionale enhetene har oppgaver knyttet til avdelingens virkeområde, men har i tillegg ansvar for hele direktoratets virksomhet i sine regioner. Avdelingen ble opprettet 1. januar 2006 og har 85 ansatte.

Administrasjonsavdelingen har ansvaret for økonomi og ressursstyring, personaladministrasjon og kompetanseutvikling, informasjonssystemer, arkivet, sikkerhet, krise- og beredskapsplaner, kontor faglige tjenester og drift av bygg. Avdelingen har 86 ansatte.

Kommunikasjons- og serviceavdelingen driver allment kommunikasjonsarbeid rettet mot samfunnet, mediene og direktoratets brukere. I tillegg har avdelingen ansvar for

servicearbeid rettet mot søkere og deres kontaktpersoner. Sentralbord, servicesenteret og Opplysningstjenesten for søkere sorterer under denne avdelingen. Avdelingen har 46 medarbeidere, hvorav 13 arbeider med kommunikasjon.

Direktørens stab assisterer direktøren i virksomhetsstyringen.

Internrevisjon skal bistå ledelsen i å utøve god virksomhetsstyring gjennom en uavhengig og nøytral vurdering av direktoratets styrings- og kontrollprosesser. Funksjonen ble etablert 1. november 2005 og skal frem til 30. september 2006 ivaretas av revisjonsselskapet Ernst & Young.

4.3.2 Personal og kompetanse

Utlendingsdirektoratet er en stor statlig virksomhet, med mange unge medarbeidere på saksbehandlernivå. De fleste ansatte har utdanning innenfor jus og ulike samfunnsfag.

Pr. 1. juni 2006 hadde Utlendingsdirektoratet 557 ansatte. Til enhver tid er ca. 100 ansatte i permisjon i forbindelse med fødsel eller hospitering på utenriksstasjoner. Det er relativt liten utskifting blant de fast ansatte (ca. 4 % pr. år), samtidig som det har vært og er mange midlertidige ansettelsesforhold. Direktoratet har som målsetting å redusere bruken av midlertidige ansettelser.

4.3.3 Ledelse

Direktøren for Utlendingsdirektoratet har vært åremålstilsatt for seks år.

Beslutninger fattes enten i linjen i den enkelte avdeling eller av direktøren.

Avdelingsdirektørene har ansvaret for sin avdeling. Avdelingene er som nevnt store og har fra 40 til 150 medarbeidere. Det har vært lagt vekt på å utvikle lederrollen med særlig fokus på administrativ, økonomisk og personalmessig ledelse. Rollen som faglig leder er nedtonet. Avdelingsdirektørene får således sjelden saker løftet opp til seg. Saksbehandlingen skal foregå på så lavt organisatorisk nivå som mulig. Det er forventet, men noe ulikt praktisert, at spesialister i staben for fagavdelingene skal bidra til faglig utvikling og kvalitetssikring.

Direktoratet har en assisterende direktør. Stillingen er i organisasjonskartet direkte underlagt direktøren, men er ikke knyttet direkte til linjen.

Direktoratets ledelse har vært samlet i ukentlige direktørmøter. Det protokolleres vedtak fra dette møtet, men disse er kun rådgivende. Det er direktøren som har den endelige beslutningsmyndighet.

Hver enhet i avdelingen ledes av en underdirektør med ansvar for organisering, administrasjon, personalet og ressursbruken i enheten. Det varierer i hvilken grad underdirektørene får saker fremlagt for seg. De administrative og organisatoriske lederoppgavene er blitt vektlagt de siste årene. Det har vært prioritert å endre rollen fra å være "supersaksbehandlere" til å være ledere. Det har også vært gjennomført ledelsesutviklingsopplegg.

Underdirektørene har ansvar for store enheter og mange saker. Stillingen oppfattes derfor som krevende. Avdelingsdirektøren og underdirektørene har ukentlig ledermøte i avdelingen, men det varierer i hvilken grad faglige saker er blitt diskutert på disse møtene.

Oppholdsavdelingen er som nevnt i hovedsak teamorganisert, og hvert team har en person med ansvar for å koordinere arbeidet. Saksbehandlerne er gjennomgående positive til teamorganiseringen fordi de kan arbeide sammen og rådføre seg med hverandre om vanskelige spørsmål. Koordinatorfunksjonen har imidlertid ikke helt funnet sin form.

Utlendingsdirektoratet virker utpreget linjestyrt og med til dels tette skott mellom avdelingene. Også innad i noen av avdelingene synes det å være vanskelig å få til samarbeid på tvers av enhetene. Det påpekes at det er stor avstand mellom toppledergruppen og enhetene. Ulike undersøkelser og kommisjonens samtaler med ansatte i direktoratet viser at personer på ulike nivåer i organisasjonen har en svært forskjellig virkelighetsoppfatning når det gjelder direktoratsinterne forhold.

5 Noen generelle synspunkter om oppgavefordeling, rolleforståelse og styring

5.1 Oppgavefordeling mellom departement og direktorat

Departementene utgjør sentralforvaltningens kjerne og utfører oppgaver som en del av det politiske styringsapparat. De opptreer både i rollen som faglig sekretariat for den politisk ledelsen, som myndighetsutøver og som overordnet myndighet for de ytre etater.

Direktoratene er sentrale forvaltningsorganer utenfor departementene, og tilhører således den ytre etat. Direktoratenes rolle generelt er todelt: De utøver myndighet, samtidig som de er rådgivende overfor departementet. Direktoratene er politisk styrt, men de er ikke politiske. De skal primært ivareta faglige hensyn i oppgaveutførelsen, men de må ha en politisk forståelse.

Direktoratene er utøvende gjennom forvaltning av ordninger og regelverk, men har også kunnskap om hvordan ordningene virker og om behov for endringer, i tillegg til kunnskap om sektoren. Hvor faglig uavhengige direktoratene bør være, vil avhenge av type direktorat (formål og oppgaver og formell status). Men generelt er det viktig at de på et faglig selvstendig grunnlag gir råd. Samtidig må de være lojale overfor departementet og de må leve med å bli ”overkjørt”.

Direktorater har vært en del av statsforvaltningen siden midten av 1800-tallet, og var gjerne opprettet for mer tekniske og faglige formål. Etter 1945 har imidlertid den sterke økningen i statens oppgaver ført til at direktoratene har overtatt en rekke ordinære forvaltningsoppgaver fra departementene. Dette avlastningssynspunktet har vært lagt til grunn i hele etterkrigstiden, senest i St. meld. nr. 35 (1991-92) Om statens forvaltnings- og personalpolitikk, hvor det på s. 21 heter:

”Hovedoppgaven for et departement er å være sekretariat for politisk ledelse. Det skal utvikle grunnlag for og gi tilrådninger for beslutninger og handlinger som foretas av departementets

politiske ledelse og det har gjennomføringsansvar for beslutninger som treffes. [...] De sentraladministrative organene, som f.eks. direktoratene, er direkte underlagt departementene, og skal i hovedsak ivareta faglige spesialistfunksjoner. Med bakgrunn i kompetanse og erfaringer som fortløpende vinnes, skal det gis faglige innspill til departementets utforming av overordnede politiske rammer og retningslinjer. Og de skal ikke minst lage gjennomføringsstrategier og stå for operativ iverksetting av politiske vedtak.”

Gjennom hele etterkrigstiden har det vært en klar tendens til at tekniske og rutinepregede forvaltningsoppgaver og den løpende, daglige ledelse av store etater har blitt ført ut av departementene og over til andre, gjerne nyopprettede sentraladministrative organer.

5.2 Generelle utfordringer i forholdet mellom departement og direktorat

Det vil alltid være en utfordring å styre direktorater politisk. De problemstillingene som kommisjonen har sett i forholdet mellom departementet og direktoratet, finnes også på andre sektorer mellom andre departementer og deres underliggende direktorater. Det pågår diskusjoner om oppgavedeling og rolleutforming på flere områder, for eksempel utdanningsområdet, helsesektoren og forsvaret. Også når det gjelder styring og kommunikasjon er problemstillingene generelle. Til illustrasjon kan nevnes at i en vurdering av forholdet mellom Justisdepartementet og Politidirektoratet, peker Statskonsult på at departementet mener at Politidirektoratet ikke tar styringssignaler raskt nok, og at direktoratet i større grad bør forstå at politiske prioriteringer er viktige. Politidirektoratet oppfatter departementet som for detaljstyrende og at stadige henvendelser fra departementet om enkeltsaker og stor detaljeringsgrad i tildelingsbrevet, oppleves som frustrerende. Departementet peker på sin side på at dette er en del av den politiske og mediestyrt virkelighet, og at direktoratet må lære seg å leve med dette.

Gjennomgående problemstillinger i forholdet mellom departementer og direktorater er:

- Det er en utfordring å finne egnet detaljeringsnivå i styringen
- Direktoratene opplever ofte stor detaljstyring
- Departementene er ikke alltid fornøyd med direktoratets lydhørhet
- Departementets styringsbehov kan variere over tid, med sektorens særpreg, politisk oppmerksomhet og styringskultur
- Departementene strever med å finne rollen overfor direktoratet – ikke vant til å styre via et direktorat
- Sterke direktorater som setter dagsorden – kan være en utfordring for departementene
- Tette bånd mellom tidligere kolleger – fordeler og ulemper
- Styringsarenaer – når er det styring og når er det faglig samhandling?
- Manglende samordning av styringssignaler og kontakt fra departementets side
- Kompetansen i direktoratet og departementet – komplementær eller overlappende?

En forutsetning for gode arbeidsmessige relasjoner mellom departementet og direktoratet, er at roller og styringslinjer er avklart, kommunisert og forstått i organisasjonene. Det må etableres en klar rolledeling mellom departement og direktorat og utvikles gode samarbeidsrelasjoner. Balansen mellom på den ene siden å ha en klar rolledeling, klare ansvarsforhold og klar og tydelig styring, og på den andre

siden gode samarbeidsformer som kan utnytte kompetanse, kunnskap og erfaring i begge organer, er vanskelig. Det er nødvendig å utvikle og klargjøre ryddige relasjoner. Ikke minst må det være helt tydelig når departementet instruerer direktoratet og når direktoratet rapporterer formelt til departementet. På den annen side må det ikke utvikle seg et så rigid system at ledelsen og medarbeidere i hhv. departement og direktorat er redd for å ha kontakt og ikke kan samarbeide om faglige temaer og utvikle forslag til løsninger sammen. Holdningen må være at det er viktig å gjøre hverandre gode.

Det vil variere fra sakstype til sakstype hvor stor grad av skjønn som må utøves under myndighetsutøvelsen. Der en må bruke skjønn, vil grensen mellom faglig vurdering og fortolkning av regjeringens politikk med betydning for avgjørelsen, kunne være vanskelig å trekke og føre til uklarheter i praksis. Direktoratet må derfor ha og ta ansvar for å vurdere om en konkret sak bør forelegges for departementet, for eksempel fordi den er politisk viktig eller kan ha store prinsipielle eller økonomiske konsekvenser. Likeledes må direktoratet selv kunne ta initiativ til å utvikle og forbedre oppgaveutførelsen og virksomheten. Endringene må være i samsvar med de overordnede målene og retningen. Kommunikasjonen med og avklaring i forhold til departementet er derfor viktig.

5.3 Rolleforståelsen i utlendingsforvaltningen

Også Utlendingsdirektoratet har to roller, som iverksetter av vedtatt politikk inkludert forvalter av regelverket og rollen som fagorgan. Direktoratet bruker sin faglige kunnskap og erfaring som rådgiver og premissleverandør for departementet bl.a. gjennom innspill og høringsvar på nytt regelverk, bidrag til utvikling av utlendingspolitikken og deltakelse i ulike arbeidsgrupper.

Direktoratet har som del av sin rolleforståelse å sørge for regulert innvandring gjennom behandling av søknader om ulike typer oppholds- og arbeidstillatelser, og sikre at flyktninger får beskyttelse gjennom behandling av asylsøknader. Direktoratet har som målsetting at norsk innvandrings- og flyktningpolitikk skal drives så effektivt, korrekt og hensynsfullt som mulig. Disse delene av direktoratets rolleforståelse knytter seg til rollen som regelverksforvalter.

Direktoratet skal også i følge sin selvbeskrivelse gi faglige innspill til utviklingen av politikk og regelverk for å "bidra til å utvikle en human innvandrings- og flyktningpolitikk". Som det sentrale forvaltningsorganet på migrasjonsfeltet vil direktoratet dessuten aktivt bidra til økt migrasjonsforståelse i øvrige deler av forvaltningen. Disse delene av rolleforståelsen knytter seg til rollen som fagorgan.

Det knytter seg forskjellige forventninger og rammer både for departementet og direktoratet til de to direktoratsrollene. Direktoratets opptreden som regelverksforvalter er i utgangspunktet noe departementet definerer og styrer gjennom sin instruksjonsmyndighet. Dette har sammenheng med det grunnleggende utgangspunkt for vår styreform at statsråden er konstitusjonelt ansvarlig for den politikk som utøves i vedkommende del av statsforvaltningen. Direktoratet bør forholde seg lojalt til regelverket og intensjonene bak det i sin rolle som iverksetter og utøver av reglene.

Rollen som fagorgan er mer selvstendig og bør ideelt sett ikke styres på samme måten. Som fagorgan har direktoratene også et ansvar for å bidra til kvalitetssikring av politiske beslutninger. I rollen som fagorgan er grunnlaget for virksomheten den fagkunnskap direktoratet besitter gjennom sine ansatte og den erfaring direktoratet har fra sin virksomhet. Også i denne rollen er det likevel direktoratets oppgave å sørge for at problemstillinger som er politiske i sin karakter eller som kan sette statsråden i politisk ansvar, blir undergitt politisk behandling.

Ledelsen i departementet ved ansvarlig avdeling og ledelsen i direktoratet har i fellesskap ansvar for å etablere systemer og rutiner som kan understøtte målet om god samhandling mellom departementet og direktoratet. Det bør legges vekt på den samlede fagkompetanse som de to organisasjonene besitter. Som hovedregel bør direktoratet få nødvendig tid til å prioritere ressurser til sine oppgaver. Felles bruk av fagkompetansen forutsetter imidlertid at direktoratet til enhver tid disponerer ressursene slik at en på meget kort varsel kan bistå departementet på alle fagområder, enten ved skriftlig tilbakemelding og/eller ved å kunne stille på møter og lignende. Arbeidsformene må ta høyde for raskt skiftende krav, mer komplekse oppgaver, større åpenhet og fokus på løsningsorientert kompetanse og tverrfaglig oppgaveløsning. Samarbeid og felles møteplasser skal bidra til kulturbygging, styrking av fellesskapet og felles referanserammer.

Rolleforståelsen er viktig også for måten styringen mellom departement og direktoratet forløper. Noen ganger tar direktorater signaler uten at departementet trenger å gjøre så mye mer enn å sette et punkt på dagsorden, andre ganger må styringen utformes mer detaljert gjennom både begrunnelser og konkrete anvisninger på hva som skal gjøres. Den faktiske styringen som er bygget opp og som beskrives i kapittel 7 nedenfor peker klart i retning av at forholdet mellom departementet og Utleidningsdirektoratet har falt i sistnevnte kategori.

5.4 Kommisjonens vurderinger

5.4.1 Internkontroll og departementets tilsynsrolle

Det kan etter kommisjonens oppfatning lett bli et problem i etatsstyringen om mål, resultatkrav og ressursrammer ikke ses i god nok sammenheng med de forskjellige styringsmidler som brukes, og de ressurser som stilles til rådighet. Dermed blir ikke målene klart definert, og det kan bli manglende samsvar mellom de oppgaver etaten er pålagt gjennom lover og forskrifter, og de rammer og forventninger som uttrykkes gjennom budsjetter og etatsstyringen. Virksomheten pålegges forskjellige rapporteringssystemer i forhold til de ulike styringssystemene som brukes.

Rapporteringssystemene er ofte bedre utviklet på forhold som økonomi og ressursbruk enn på hvordan rettslige kompetanser utnyttes, noe som kan føre til skjevheter i måten virksomheten innrettes på. På områder med stor oppmerksomhet om virksomhetens innhold, kan store deler av den daglige styring og krav om informasjon konsentreres rundt andre forhold enn dem som er definert gjennom systematiske krav til rapportering, slik at styring og krav om rapportering får et ad hoc-preg. Dette kan gi grunn til å spørre om bedre etatsstyring, slik dette tradisjonelt oppfattes i forvaltningen, er egnet til å løse alle de utfordringer man står overfor i forhold til styring, rapportering og kommunikasjon på en sektor som utlendingsfeltet.

Fra senere tid finnes eksempler på at krav om internkontroll er blitt tatt i bruk som metode ved styring og kontroll av myndighetsutøvende organer innen helse- og sosialomsorgen. Internkontroll er pålagt i loven, og nærmere konkretisert i forskrift. Tilnærmingen bygger opprinnelig på kvalitetssikringstenkning fra industrien, men har i de siste tiår vært brukt som tilsynsmetode for å sikre etterlevelse og tilsyn med oppfyllelse av krav myndighetene har satt i lov og forskrift, særlig innenfor tilsynet med helse, miljø og sikkerhet og som metode for statlig tilsyn med helse- og sosialtjenesten. Internkontroll består av de aktiviteter som skal sikre at virksomhetens oppgaver planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med kravene i lovgivningen. Å stille krav om internkontroll innebærer at virksomheten må bygge opp et felles system som håndterer kravene i de ulike regelverkene virksomheten er underlagt under ett – i stedet for å bygge opp atskilte systemer for hvert regelverk.

Kommisjonen vil foreslå at departementets faglige tilsyn og kontroll med Utlendingsdirektoratet bør skje gjennom pålegg om å føre internkontroll for å sikre at virksomhet og tjenester er i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av lov eller forskrift. Direktoratet må kunne gjøre rede for hvordan den oppfyller denne plikten. Departementet bør gi nærmere bestemmelser om pliktens innhold.

Krav om internkontroll i denne forstand vil innebære at departementets styring av direktoratet må ses i sammenheng, og at den må omfatte både myndighetsutøvelse tjenesteproduksjon, rapportering og økonomiforvaltning. Ved at alle sidene ses samlet, kan man sikre seg mot at behandlingen av de forskjellige delene av direktoratets virksomhet blir utformet forskjellig mht. krav til systematikk, dokumentasjon og oppfølging. En samlet og systematisk tilnærming basert på krav om internkontroll, vil fremme kvalitet og likebehandling i etaten. Åpenhet om internkontrollen vil synliggjøre direktoratets praksis og bidra til den samfunnsdebatt om kontroversiell praksis som Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité etterlyser i Innst. S. nr. 237 (2005-2006).

Som understreket av Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité er tilliten til utlendingsforvaltningen avhengig av en klar sammenheng mellom politiske mål og ansvarlige politikeres opplysninger om utlendingsfeltet på den ene siden, og dens praktisering av lov, forskrift og instruks på den andre siden. Et godt og gjennomsluttet gjennomført internkontrollopplegg og tilsyn vil kunne sikre tillit og troverdighet i forhold til at virksomheten i direktoratet er i overensstemmelse med rettslige krav og de underliggende politiske føringer. Dette vil kunne bidra til å redusere det politiske støynivået rundt forvaltningen av utlendingspolitikken og gjøre den mer robust i forhold til oppslag om enkeltsaker. Den enkelte sak vil selvsagt fortsatt inneholde dramatik på det menneskelige planet, og etiske og politiske dilemmaer. Det vil imidlertid kunne bli mer synlig at disse er en følge av regelverket og den politikk som er lagt opp, slik at fokus kan flyttes over på mer generelle forhold. Målet må være at systematisk arbeid med internkontroll og tilsyn gir en faglig og politisk styrke til å møte oppslag og henvendelser om påståtte uheldige forhold i enkeltsaker med henvisning til det generelle tilsynsarbeidet som utføres og planlegges, og dermed redusere behovet for hendelsesbasert tilsyn.

Kommisjonen gir en nærmere begrunnelse og redegjørelse for forslaget om bruk av internkontroll i kapittel 9.

5.4.2 Kartlegging av oppgavefordeling og ansvarsforhold

En viktig rolle for departementet er rollen som overordnet i forhold til direktoratet. Dette innebærer å sørge for at direktoratet har de nødvendige ressurser og gis føringer for å kunne utføre sine oppgaver. Departementet skal i tillegg kontrollere og følge opp direktoratet. Det er viktig at denne rollen ikke blandes sammen med departementets bruk av direktoratets ekspertise og innspill som ledd i departementets rolle som faglig sekretariat for den politiske ledelsen.

Kommisjonen vil anbefale at det settes i gang et systematisk arbeid med å klarlegge oppgavefordeling og ansvarsforhold mellom departementet og direktoratet. En må bli enige om hvilke styringsvirkemidler som skal brukes, når de skal brukes og dialogen må bli mer formalisert og dokumentert. De formaliserte samarbeidsmøtene bør forberedes og få et klarere formål og oppfølging. Det bør i den forbindelse vurderes i hvilken utstrekning Utlendingsnemnda, som et frittstående klageorgan med domstolsliknende trekk, bør delta på møter om faglig styring.

6 Departementets styring av Utlendingsdirektoratet

6.1 Generelt om departementets styringsmidler

Et overordnet organ kan styre et underordnet organ på forskjellige måter. Holder man lover og forskrifter utenfor, skjer den mest direkte formen for styring ved *utøvelse av instruksjonsmyndighet*. Instruksen kan være av mer eller mindre generell karakter, slik tilfellet er der det gis anvisninger på hvilke hensyn det skal legges vekt på ved utøvelsen av det underordnede organets skjønnsmessige myndighet, men kan i utgangspunktet også gjelde behandlingen av enkeltsaker. Det vil være tilfelle der direktoratet får beskjed om å avslå en søknad, eller eventuelt å undersøke bestemte forhold nærmere før avslag gis.

Et grunnleggende skille i styringen går mellom styring av de enkelte oppgaver som lovtolkning og skjønnsutøvelse i myndighetsutøvelsen på den ene siden, og mer overordnet styring av organet på den annen. Den mer overordnede styringen betegnes som *etatsstyring*. Med *etatsstyring* menes "[s]ystematiske aktiviteter av faglig og administrativ karakter for å påvirke og følge opp underliggende virksomheters oppgaveløsning og resultater" (Statskonsult: Temahefte om etatsstyring, juni 1997). For å gjennomføre dette kreves det at de overordnede mål, resultatkrav og ressursrammer er klart definert, at forholdene er lagt til rette slik at virksomhetene kan utføre sine oppgaver på en hensiktsmessig og effektiv måte, at virksomhetene er sikret realistiske rammebetingelser til å utføre sine oppgaver og at virksomhetene har bygget opp tilstrekkelig kompetanse og interne styrings- og rapporteringssystemer. Styringen med de enkelte oppgaver kan betegnes som *faglig styring* av underliggende etater, og omfatter instruks og veiledning om rettsanvendelse, skjønnsutøvelse og saksbehandling.

Utgangspunktet for all styring er at departementet har en alminnelig instruksjonsmyndighet i forhold til de organer som er underlagt det, med mindre dette er avskåret ved lov eller på annen måte. Begrensninger i etatsstyringen skjer ved at et organ organiseres på en måte som gir uavhengighet fra det alminnelige forvaltningsapparatet. Begrensninger i den faglige styringen av den enkelte oppgave

som utføres av organer som ikke er gitt en slik organisatorisk uavhengighet, skjer ved lov i tilknytning til utformingen av den enkelte kompetanse. Når man i dagligtalen snakker om at et direktorat, som organisatorisk er del av det alminnelige statsapparatet, er gitt uavhengighet, er det uavhengighet i forhold til faglig styring man som regel sikter til. Direktoratet er likevel underlagt etatsstyring på vanlig måte. Siden etatsstyringen også omfatter måloppnåelse i forhold til politiske vedtak og signaler i budsjett dokumenter og stortingsmeldinger, kan dette lett gi opphav til uklarheter i praksis.

For mange av de største direktoratene er det utformet generelle instruks, gjerne fastsatt ved kongelig resolusjon. Det er ikke noe fast mønster for utformingen av slike instruks. En generell instruks kan gjelde direktoratets myndighet og målsettinger, interne organisasjonsforhold eller detaljerte anvisninger for hvordan arbeidet skal utføres. Det er ikke fastsatt noen generell instruks for Utlendingsdirektoratet.

Et overordnet organ kan normalt også utøve faglig styring gjennom *behandling av klagesaker* eller ved *bruk av sin omgjøringskompetanse*. Slik styring vil formelt sett være begrenset til den saken det gripes inn i, men vil lett kunne få virkninger ut over det. Dersom et underordnet organ til stadighet får endret eller opphevet sine vedtak, vil det som regel legge om sin egen praksis i samsvar med de signalene klagebehandlingen mv. gir. Adgangen til slik styring er imidlertid begrenset på de områder hvor klagesaksbehandlingen er løftet ut av departementet og lagt til en uavhengig klagenemnd.

Det er gitt regler for etatsstyringen i reglement for økonomistyring i staten. Departementet skal ved innledningen til hvert budsjettår klargjøre mål og resultatkrav for virksomheten, og gi rammer som er tilpasset de kravene som stilles. Mål og resultatkrav for budsjettåret skal formuleres slik at de støtter opp om de langsiktige målene og resultatkravene for virksomheten. Virksomheten skal rapportere om oppnådde resultater ved planperiodens slutt. Departementet har ansvaret for å følge opp denne rapporteringen. Resultatstyring kjennetegnes følgelig ved at departementet har en overordnet strategi for hvilken utvikling og hvilke prioriteringer som er ønsket for virksomheten. Styringen må fastslå hvordan virksomheten skal dokumentere sine resultater etter periodens avslutning og etablere et system for relevant tilbakemelding til virksomheten om de oppnådde resultatene.

Resultatstyringen krever at det stilles så konkrete krav som mulig til hva virksomheten bør oppnå av resultater. Imidlertid vil karakteren av mål og virkemidler på noen områder være slik at oppmerksomheten også bør være rettet mot prosesser og tiltak som leder fram til resultatene. Som rutine skal virksomheten årlig rapportere i forhold til resultatkravene i tildelingsbrevet fra foregående år. Statistikkopplysninger og lignende kan rapporteres oftere dersom det er behov for det. Styringsforholdene tilsier for øvrig at departementet kan følge opp enkeltsaker eller prosjekter tettere ved behov. Dette vil særlig kunne skje ved saker som har eller kan få politisk eller offentlig oppmerksomhet, riksrevisjonssaker og lignende.

Det er ikke gitt tilsvarende overordnede regler for den faglige styringen. Denne skjer innenfor de generelle forvaltnings- og forfatningsrettslige regler om overordnede organers organisasjons- og instruksjonsmyndighet, ofte i form av forskrifter, formelle instruks, veiledninger og rundskriv. Det er et gjennomgående problem i forvaltningen at etatsstyring og faglig styring ofte skjer uavhengig av hverandre, og at

forholdet mellom mål- og resultatstyringen under etatsstyringen og den faglige styring av lovtolkning og skjønnsutøvelse ikke alltid er tilstrekkelig avklart.

For å øke styringens tydelighet, treffsikkerhet og å motvirke stivhet og detaljstyring, tas forskjellige styringsmidler i bruk. I praksis skilles gjerne mellom regelstyring, budsjettstyring og mål- og resultatstyring. *Regelverk* har tradisjonelt vært departementets viktigste styringsinstrument for å påvirke hvordan et direktorat bør handle på de saksområdene som de har ansvar for. Ved lover og forskrifter blir statlige organer tillagt kompetanse og pålagt plikter. Viktig er også *budsjettbehandlingen*. Gjennom budsjettvedtakene blir de økonomiske ressursene fordelt på de aktiviteter virksomheten skal ha, slik at virksomheten påvirkes direkte. I de senere år har *mål- og resultatstyring* utviklet seg til å bli en sentral doktrine for hvordan styringen i staten skal skje. Det innebærer en klar vridning i fokus over til å bli mer opptatt av resultatene av det som gjøres, enn av hvordan oppgavene utføres. Overgangen til mål- og resultatstyring har sammen med endringer i økonomi-, budsjett- og personalreglement medvirket til at statlige virksomhetsledere har fått betydelig større handlefrihet, og evalueringer viser at de har fått større resultatbevissthet.

Regelstyring blir gjerne kritisert som rigid og formalistisk. De direktiver som er gitt ved lov eller forskrift blir ofte utfyllt og supplert gjennom instruksjoner og veiledninger. Dermed øker detaljeringsgraden, og regelstyring blir derfor lett oppfattet som lite fleksibel i forhold til de andre styringsformene. Men en slik fremstilling er det ikke uten videre holdepunkter for. Budsjettvedtakene inneholder ikke bare fullmakter til å bruke penger, men også direktiver om hvordan pengene skal brukes. Slike direktiver er i rettslig forstand instruksjoner. Dermed kan også budsjettstyring føre til økt regelstyring. Også i forhold til mål- og resultatstyring har det utviklet seg et relativt omfattende og detaljrikt kontrollsystem. Flere evalueringer både fra Norge og andre land har pekt på at forsøk på å bryte ned mer overgripende politiske mål til virksomhetsspesifikke mål- og resultatkrav, samt å gjøre dem presise og målbare, har ført til en ny form for detaljstyring. Dels kommer dette til uttrykk ved en detaljorientering når det gjelder å beskrive mål, resultatindikatorer og aktiviteter som i seg selv kan virke byråkratiserende, og dels kommer det til uttrykk ved at skriftligheten og kommunikasjonen innenfor og mellom administrative enheter har økt betraktelig. Også her er det snakk om instruksjoner i forvaltningsrettslig forstand.

6.2 Nærmere om instruksjonsmyndighet og faglig uavhengighet

6.2.1 Innledning

En vesentlig del av statens virksomhet utøves gjennom departementer, direktorater og andre forvaltningsorganer på sentralt, regionalt og lokalt nivå.

Utlendingsforvaltningen er slik sett bygget opp på tradisjonelt vis, med et departement, et direktorat og en nemnd som sentrale aktører. I tillegg varetar også politiet og utenriksstjenesten viktige funksjoner på dette området. På andre forvaltningsområder kan virksomheten være organisert til dels på annen måte, med innslag av statlige selskaper og stiftelser mv. For kommisjonen er det imidlertid ikke nødvendig å gå nærmere inn på de spørsmål dette kan gi opphav til.

Forvaltningsapparatet er stort sett hierarkisk organisert. Overordnede organer har instruksjonsmyndighet overfor underordnede, og har dessuten myndighet til å gi organisatoriske bestemmelser om deres virksomhet. For regjeringens vedkommende følger dette av Grunnloven § 3 og konstitusjonell sedvanerett, men også departementer, direktorater og andre forvaltningsorganer har organisasjons- og instruksjonsmyndighet overfor underordnede organer i forvaltningshierarkiet, innenfor de rammer rettssystemet for øvrig setter. Motstykket til instruksjonsmyndigheten er statsrådenes politiske og konstitusjonelle ansvar. For statsrådene omfatter det konstitusjonelle ansvar etter Grunnloven § 86 deres virke som medlemmer av regjeringen og som departementssjefer. Det konstitusjonelle ansvar er et strafferettslig ansvar som avgjøres av Riksretten, mens det parlamentariske ansvar er av rent politisk karakter og avgjøres av Stortinget.

Regjeringens og departementenes instruksjonsmyndighet kan begrenses ved lov eller plenarvedtak, slik utlendingsloven § 38 er et eksempel på. Instruksjonsmyndigheten begrenses derimot ikke uten videre av at myndighet delegeres til et underordnet organ. Heller ikke lover som legger myndighet direkte til et underordnet organ, f.eks. til et direktorat eller til fylkesmannen, antas å begrense instruksjonsmyndigheten.

6.2.2 Særlig om såkalte uavhengige forvaltningsorganer

På områder som ikke omfattes av regjeringens prerogativer, kan forvaltningsmyndighet legges til såkalte uavhengige organer, som i større eller mindre utstrekning er unntatt fra alminnelige organisasjons- og instruksjonsmyndighet. Helt uavhengige er imidlertid slike organer ikke. Selv domstolslignende forvaltningsorganer som Trygderetten kan instrueres om rent administrative spørsmål, jf. lov 16. desember 1966 nr. 9 om anke til Trygderetten § 4 annet ledd, og er gjenstand for etatsstyring slik dette er beskrevet ovenfor. Det samme er tilfelle med fylkesnemndene for sosiale saker, som behandler saker etter sosialtjenesteloven kapittel 9 og barnevernloven kapittel 7. Når man taler om at et myndighetsutøvende organ er uavhengig, er det den rettslige styringen gjennom instruks av organets rettsanvendelse og skjønnsutøvelse i henhold til kompetansen til å utøve myndighet man har i tankene.

Tradisjonelt har man gjerne utvist en viss varsomhet med å opprette forvaltningsorganer av denne type, og tallmessig er langt de fleste organer undergitt instruksjonsmyndighet. Dette er i samsvar med anbefalingene i Ingvaldsensutvalgets utredning, jf. NOU 1972: 38 Stortingets kontroll med forvaltningen mv. s. 23-24:

”Alle forhold tatt i betraktning mener utvalget at forvaltningen i hovedregelen må bygges opp slik at Regjeringen og departementene har instruksjons- og kontrollmyndighet overfor andre organer. Dette gir som nevnt Regjeringen og departementene mulighet for å gjennomføre en politisk målsetting som kan ha sin bakgrunn i direktiver og ønsker som Stortinget gir uttrykk for. Dessuten er det en fordel at departementene har et ansvar for det som foregår i de underordnede organer og en plikt til å rette på svakheter. [...]

Utvalget har heller ikke noe å bemerke til at det legges til uavhengige organer å ta avgjørelser i saker hvor sterke rettsikkerhetsgrunner taler for en slik løsning. En kontroll fra departementets side vil også ha som formål sikre gode, rettferdige løsninger, men det kan virke naturlig i en del saker at en kontroll ut fra rettsikkerhetshensyn legges til organer som ikke står under politisk overledning, sml. foran om kontrollkommisjonene etter lov om psykisk helsevern og Trygderetten.”

Disse synspunktene fikk tilslutning i utenriks- og konstitusjonskomiteen, jf. Innst. S. nr. 277 (1976-1977) s. 9. Stortinget traff deretter følgende vedtak, jf. St.forh. 1977 s. 4077:

”Som en hovedregel skal legges til grunn at Kongen og eventuelt også departementene skal ha instruksjons- og kontrollmyndighet over andre offentlige organer. Blir det i et forslag til lov eller stortingsvedtak foreslått at instruksjons- og kontrollmyndigheten skal være begrenset i forhold til det som er hovedregelen, må dette begrunnes i særlige hensyn.”

Dette vedtaket har siden vært lagt til grunn som et utgangspunkt, selv om Stortinget selvsagt står fritt til å oppheve eller fravike det. En rekke av de uavhengige organer som fantes, ble likevel opprettholdt, og nye har kommet til siden det.

Blant de organer som ble beholdt etter stortingsvedtaket i 1977, var *klagenemndene i ligningsforvaltningen*. Klager over avgjørelser truffet av et likningskontor i forbindelse med ligningen, behandles i første omgang av ligningsnemnda, jf. ligningsloven § 9-2 nr. 1 bokstav a. Den som er misfornøyd med ligningsnemndas vedtak i klagesaken, kan bringe saken inn for overligningsnemnda i kommunen, jf. § 9-2 nr. 1 bokstav b (skattyteren) og § 9-5 nr. 3 (likningskontoret). Normalt er klagemulighetene uttømt med det. I visse tilfeller kan imidlertid saken bringes videre inn for fylkesnemnda eller Riksskattenemnda, men i denne sammenheng er det ikke grunn til å gå nærmere inn på det.¹ Det oppfattes som sikker rett at departementet ikke har instruksjonsmyndighet overfor de ulike nemndene, verken generelt eller i enkeltsaker.² Departementet kan imidlertid gi forskrifter om saksbehandlingen, jf. ligningsloven § 3-14. Overfor ligningskontorene kan departementet i tillegg gi generelle instruksjoner om lovtolkning og skjønnsutøvelse.

Blant de organer som senere har kommet til, er *Personvernemnda*, som behandler klager over avgjørelser truffet av Datatilsynet. Tidligere var Justisdepartementet klageinstans. Personvernemnda er et ”uavhengig forvaltningsorgan administrativt underordnet Kongen og departementet”, jf. personopplysningsloven § 43 første ledd. Kongen kan gi nærmere regler om nemndas organisering og saksbehandling, jf. § 43 siste ledd, men er for øvrig avskåret fra å gi instruksjoner om utøving av myndighet i enkelttilfeller, jf. henvisningen i § 43 første ledd tredje punktum til § 42 første ledd annet punktum. Instruksjonsmyndigheten overfor Datatilsynet er begrenset på samme måte, jf. § 42 første ledd annet punktum.

Generelt sett ser det ut til at departementenes rolle som klageinstans i stadig større grad overtas av uavhengige klageorganer.³ Det fremgår av Statskonsults notat 2002: 6 *Modernisering av den norske departement-direktoratsmodellen* s. 20 at det i 2002 fantes ca. 48 statlige klagenemnder. Visstnok er det bare åtte prosent av alle klagesaker som nå behandles i et departement.

¹ Se Zimmer/Omholt: *Ligningsforvaltningsrett*, Institutt for offentlig retts skriftserie nr. 1/1993 s. 91-92

² Se Zimmer/Omholt: *Ligningsforvaltningsrett* s. 20-22 og Smith: *Instruksjonsmyndighet i den offentlige forvaltning*, inntatt i Dommer, uttalelser mv. i skattesaker og skattespørsmål (Utv.) nr. 6/1997 s. 1307-1320, senere publisert i Jussens Venner nr. 1/1999 s. 48-60 og i boken Stat og rett (Oslo 2002) s. 529-540.

³ Se generelt Hylland: *Offentlige organer med delvis uavhengighet*, inntatt i Tranøy og Østerud (red.), Den fragmenterte staten – reformer, makt og styring (Oslo 2001) s. 246-271 (på s. 268).

6.3 Etatsstyringen

6.3.1 Generelle prinsipper for etatsstyring og rapportering

Etatsstyringen skal sikre at politiske mål og prioriteringer oppnås, at tildelte ressurser utnyttes på en kostnadseffektiv måte, at driften skjer innenfor fastsatte lover, regler og rammer, og at organisasjonens potensial utnyttes og utvikles. I reglement for økonomistyring i staten fremgår at forvaltningsorganer – i likhet med resten av statsforvaltningen – er underlagt prinsippene om mål- og resultatstyring, der følgende kjennetegn står sentralt:

- Utvidet handlefrihet for underliggende virksomheter med hensyn til ressursdisponering
- Styringsfokus fortrinnsvis på produkter og ytelser fremfor på innsatsfaktorer og enkeltsaker
- Formulering av (etterprøvbare) mål
- Styringsdialog mellom departement og underliggende virksomhet, der formidling av mål/forventninger/resultatkrav og resultatinformasjon er sentrale elementer
- Resultatmåling og resultatrapportering, eventuelt evaluering i forhold til mål
- Aktiv bruk av resultatinformasjon for fremtidig ressurstildeling og/eller for læring (politikkutforming).

Økonomiregelverket stiller krav om at styringen skal være tilpasset virksomhetens egenart, samt risiko og vesentlighet. Dette innebærer at en vurdering av risiko og vesentlighet skal ligge til grunn for å utforme et samlet styrings- og kontrollsystem.

I regelverket gis det derfor rom for virksomhetstilpasning i utformingen av styringsdialogen – avhengig av risiko og vesentlighet og departementets behov for styring og kontroll som en følge av dette.

Generelt vil et departements behov og muligheter for styring av underliggende virksomhet påvirkes av en rekke forhold. Statlige virksomheter har ulike roller og oppgaver med ulike behov for styring fra overordnet myndighet.

I praksis vil innholdet i styringen av en underliggende virksomhet være et resultat av en avveining mellom en rekke ulike faktorer. Dette vil være faktorer knyttet til overordnede hensyn (rettssikkerhet, likebehandling), sektorens særpreg (grad av politisering, styringstradisjoner), virksomhetens egenart (oppgaveportefølje, organisasjonsstruktur, type brukere) og mer situasjonsbetingede forhold (hvor ny virksomheten er, om det er kriser mm.).

Mer konkret vil følgende faktorer være sentrale når departementet skal tilpasse etatsstyringen til virksomhetens egenart:

- Virksomhetens *vesentlighet*: Hvor stor betydning virksomheten har for statlige inntekter. Hvor stor bevilgningsrammen er. Hvor politisert sektorområdet er. Hvor store samfunnsmessige konsekvenser det får dersom virksomheten ikke når sine mål.

- Virksomhetens *profesjonalitet*: Hvor god virksomhetens egen styring og ledelse er. Om virksomhetene har etablert gode systemer for internkontroll. Om personalet har den riktige kompetansen. Om det tidligere har vært påvist feil eller mangler ved virksomhetens systemer eller resultater som tilsier en skjerpet oppfølging fra departementets side.
- Virksomhetens *transparens/gjennomsiktighet*: Hvor forståelig virksomheten er for departementet. Hvor kompleks virksomheten er. Om det er regler eller lover som legger sterke føringer på virksomhetens og også departementets roller og ansvar. I hvilken grad andre aktører enn departementet selv er inne og styrer eller kontrollerer virksomheten (andre departementer, Riksrevisjonen, internasjonale organ, brukere). I hvilken grad det er mobilitet og dublering av kompetanse mellom departement og virksomhet.
- Virksomhetens *struktur*: Hvor omfattende virksomheten er. Hvor kompleks etatsorganiseringen er – om det er mange underliggende enheter. Hvor stort kontrollspenn virksomhetsleder har.
- Virksomhetens *insentiver*: I hvilken grad er det etablert insentiver som bidrar til økt resultatoppnåelse? I hvilken grad det er etablert målesystemer som kan gi målforskyvning/insitamenter til å feilrapportere.

6.3.2 Krav om styringsinformasjon

Rapporteringskrav kan ikke ses uavhengig av den øvrige styringen. Når overordnet departement ber om kvantitativ og/eller kvalitativ rapportering, er dette en form for styring. Departementet etterspør resultatoppnåelse på bestemte områder selv om de ikke formulerer konkrete resultatmål og/eller styringsparametere. Dette gjør at departementet må være bevisst hva de ber om, herunder vurdere:

- Egen kapasitet – hvor mye informasjon kan og vil departementet håndtere? Departementet bør ikke be om mer rapportering og informasjon enn det de har kapasitet og intensjon om å forholde seg til.
- Egen rolle – hvilken informasjon trenger departementet for ”å gjøre jobben”. Her er det viktig å skille mellom *krav om styringsinformasjon* og *innhenting* av annen informasjon. Departementet bør skille mellom informasjon den trenger for styringen av underliggende virksomhet og informasjon den trenger for andre formål (”kjekt å ha”-informasjon).
- Er styringssignalene tilstrekkelig klare og entydige? Er de av en slik karakter og på en form som gjør det mulig å rapportere på dem? Her er det viktig å være klar over at all kommunikasjon og samhandling mellom et departement og en underliggende virksomhet i ulik grad underbygger, eventuelt undergraver den formaliserte styringen som skjer gjennom styringsdokumentene.
- I forlengelsen av dette – er rapporterings*bestillingen* tilstrekkelig konkret og forståelig? Har departement og underliggende virksomhet en omforent forståelse av både (aggregerings)nivå og innhold i rapporteringen.

- Hvilken type resultatinformasjon er relevant? Når skal resultatinformasjonen være *beskrivende* (Hvor mye ressurser er brukt? Hvordan er aktiviteten organisert?) og når skal den være *analyserende* (Hva er sannsynlige årsaker til utviklingen på utvalgte styringsparametere?) Hvilken utvikling kan forventes videre? I hvilken grad skyldes observert utvikling virksomhetens bidrag?
- Det bør ligge en kost-nytte-vurderinger til grunn for rapporteringsbestillingen. Er nytten av det som etterspørres så stor at det forsvarer kostnadene? Departementet bør bl.a. ha særlige grunner for å be om (mye) rapportering som ikke kan framskaffes og/eller bygger på interne styrings- og rapporteringssystemer i den underliggende virksomheten.
- ”Timing” bør inngå som et element i en slik kost-nyttevurdering. Når trenger departementet *hvilken* rapportering? Er det mulig å gjenbruke informasjonen?

Rapporteringskrav og rapportering kan utformes på ulike måter; krav til rapportering på nøkkeltall, krav til utforming av planer, strategier, statusrapporter e.l., krav til interne/eksterne evalueringer, analyser, vurderinger osv.

6.3.3 Etatsstyringen overfor Utlendingsdirektoratet

6.3.3.1 Innledning

Utlendingsfeltet er preget av en høy grad av rettsliggjøring gjennom detaljerte krav til forvaltningen i lover og forskrifter. Samtidig er det snakk om et felt som har høy politisk oppmerksomhet, og er høyt oppe på den mediemessige dagsorden. Dette er en situasjon som lett kan gi grobunn for spenninger i forholdet mellom departementet og direktoratet og komplisere styringsforholdene.

Departementets styring av direktoratet skjer delvis gjennom budsjettproposisjonen. Denne angir de overordnede målene for direktoratets virksomhet, som gir føringer for bruk av årets bevilgninger og som inneholder retningsgivende arbeidsmål for direktoratets arbeid. Andre viktige styringsmidler er tildelingsbrevet, som utdyper og konkretiserer departementets resultatkrav, etatsstyringsdialogen og faglige instruksjer. Adgangen til å gi faglige instruksjer begrenses av utlendingsloven § 38, jf. ovenfor.

Kravene i lederlønnskontrakten med direktøren og de årlige drøftinger om disse, må også anses som å være ett av elementene i den formelle styringen.

I tillegg er det mye tilleggsbestillinger og kontakt mellom både ledelsen i Innvandringsavdelingen og direktoratets ledelse og mellom avdelingsdirektører og saksbehandlere i hhv. departementet og direktoratet.

6.3.3.2 Budsjettproposisjonen for 2006

Regjeringen vektlegger i budsjettproposisjonen å satse på god brukerservice og målrettet kommunikasjon mot brukere, samarbeidspartnere og samfunnet for øvrig. Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda er kritisert for lange saksbehandlingstider. For å bedre servicen og gi raskere svar, ble det derfor satt av 37 millioner til restansenedbygging i direktoratet og nemnda. I budsjettproposisjonen sies det også at regjeringen vil prioritere utviklingen av elektroniske tjenester som skal forenkle saksbehandlingen både for brukerne og etatene. I tillegg at utlendingsforvaltningens resultater skal synliggjøres i media og i samfunnet for øvrig.

Det ønskes også å sette i verk en prøveordning med saksbehandlingsfrister for direktoratets behandling av søknader om tillatelse til faglærte og ansatte i multinasjonale selskap/utenlandske statsselskap og for EØS-borgere omfattet av overgangsordningene. Oversittelse av fristene vil under visse forutsetninger innebære at tillatelsene innvilges. I tillegg skal det innføres en saksbehandlingsfrist for direktoratets behandling av sesongarbeidstillatelser som vil innebære at behandlingsgebyret refunderes dersom fristen ikke overholdes.

Likeledes nevnes i proposisjonen ordningen med differensiert behandling av asylsøkere innenfor rammen av internasjonale konvensjoner og opprettholde både 48-timersprosedyren for antatt grunnløse saker og de nylig innførte differensierte saksbehandlingsprosedyrer. Det understrekes imidlertid at de tiltak som er satt i gang for en raskere saksbehandling, ikke går på bekostning av asylsøkernes rettssikkerhet og muligheten til å få den beskyttelse de har krav på etter norsk lov og internasjonale konvensjoner.

For øvrig er det ikke lagt vekt på spørsmål som gjelder kvalitet i saksbehandlingen.

6.3.3.3 Tildelingsbrevets form og vektlegging

Tildelingsbrevet utdyper og konkretiserer resultatkravene. Det legger til grunn at der ikke annet er sagt, skal all løpende virksomhet fortsette. Tildelingsbrevet understreker at endringer og/eller informasjon som er viktig for *politikkutforming, regelverksutvikling eller måloppnåelse på feltet tas opp med departementet*. Dette er et krav som er stilt i alle tildelingsbrevene siden 2002. I beskrivelsen av krav i tildelingsbrevet vil vi imidlertid konsentrere beskrivelsen om tildelingsbrevet for 2006 da dette er mest relevant for vurderingen av styringen framover.

Av andre generelle krav kan nevnes at direktoratet som en viktig premissleverandør for ny politikkutvikling, må i tillegg til analyser av eget arbeid, holde seg oppdatert om relevante utviklingstrekk nasjonalt og internasjonalt. Direktoratet har som sentralt forvaltningsorgan et ansvar for å følge med på måloppnåelsen i alle deler av utlendingsforvaltningen. Direktoratet har plikt til å informere departementet, dersom de ser at budsjettet ikke kan overholdes. Direktoratet skal dessuten bidra til utvikling av regelverket, blant annet gjennom høringssvar og deltakelse i arbeidsgrupper.

Når det gjelder økonomien viser produktkalkylen at selv om antall asylsøknader går ned, går kostnadene pr. sak opp fordi søkerne kommer fra like mange land og behovet for landkunnskap består. Tildelingsbrevet sier at dette misforholdet mellom ressurser og ressursbehovet må vurderes framover.

Satsingsområdene for 2006 er at direktoratet skal ha fokus på saksbehandling og service, legge spesielt vekt på å bidra til en helhetlig utvikling av utlendingsforvaltningen med sikte på større effektiv og bedre service, løpende sikre at departementet får god og oppdatert oversikt over praksis og utviklingstrekk på migrasjonsområdet og sikre en effektiv asylsaksbehandling tilpasset skiftende tilstrømning. Krav til rapportering av praksis gjentas og understrekes og begrunnes med at departementet må kunne vurdere hensiktsmessigheten av å instruere direktoratet om lovtolkning og skjønnsutøvelse. De skal også rapportere om effekter i ettertid av praksisendringer. Senest seks uker etter vedtaksdato skal direktoratet informere departementet om positive vedtak av en karakter som nevnt i

departementets brev av 23. juni 2005, slik at departementet gis anledning til å vurdere behovet for at vedtak bringes inn for nemnda.

Av relevans for kommisjonens mandat kan også nevnes at det under hovedmål 3 ”Effektiv og brukerorientert utlendingsforvaltning” stilles krav om at direktoratet skal drive systematisk risikostyring slik at internkontrollen blir mest mulig effektiv. Arbeidet med internkontroll skal integreres i et helhetlig opplegg for styring av direktoratet og nedfelles i et samlet dokument. Direktoratet skal i tertial- og årsrapporter rapportere om de mest kritiske risikoområdene. Direktoratet skal i tillegg rapportere straks om avdekkede risikoforhold som kan få betydning for virksomheten og fremme forslag om mulige korrigerende tiltak.

For øvrig er det krav til rapportering i tertialrapporter som skal inneholde virksomhetsrapport, regnskapsrapport med vedlegg, statistikkvedlegg og særskilt rapportering om saksbehandlingen (effekter av begrenset omgjøringsadgang og systemer og rutiner for kvalitetssikring av positive vedtak).

Kommisjonen har merket seg at tildelingsbrevet for 2006 er svært detaljert, men at detaljeringsgraden er blitt noe mindre enn de foregående årene. Det er færre resultatkrav, men dette er hovedsak en følge av at integreringsområdet er overført til IMDi. Direktoratet har ikke uttrykt synspunkter om at det for mange eller detaljerte krav i tildelingsbrevet. Det som er krevende er å forholde seg til det som kan oppfattes som uklare instruksjoner og krav om ad hoc-rapportering. Dette kommer vi tilbake til.

6.3.3.4 Etatsstyringsmøtene

Departementet og direktoratet har hvert år tre etatsstyringsmøter der virksomhets- og regnskapsrapporter diskuteres, og to faste informasjonsmøter. I tillegg er det ulike former for ”trekantmøter” mellom departementet, direktoratet og nemnda.

I referatet fra etatsstyringsmøtet høsten 2005 beskriver departementet direktoratets virksomhet slik:

”KRD innledet møtet med å si at UDI er et veldrevet direktorat som kan vise til positive resultater på mange områder. Det er en positiv utvikling når det gjelder antall restanser på oppholdssiden, nedbyggingen av restanser på asylsiden er bra, rapporteringen på integreringsfeltet er god, og UDI har opparbeidet seg et positivt omdømme”

Departementet sier videre at deres oppgave er å fokusere på det som fungerer mindre bra og nevner der kritikken fra riksrevisjonen. Direktoratet har dessuten gitt signaler om at departementet er for detaljfokusert. Dette vil departementet komme tilbake til i et møte om etatsstyringsdialogen. Det blir også uttrykt at direktoratet ønsker en representant for politisk ledelse med i dialogen.

I dette etatsstyringsmøtet er temaet i hovedsak ressursituasjonen, oppfølgingen av merknadene fra riksrevisjonen og en relativt detaljert drøfting av utnyttelsen av rammene for forhandlingsfullmakt når det gjelder mottakene og noen andre rapporteringspunkter. Direktoratet mener at bedre styringsmekanisme enn forhandlingsfullmakter er ønskelig og klaget over at departementet er for opptatt av detaljer.

Når det gjelder rapportering av praksis- og regelendringer var det spørsmål om hvorfor det tar tid før direktoratets system for en slik rapportering er på plass.

Direktoratet informerte at de jobber med en internmelding som skal skriftliggjøre rutinene på dette.

Kommisjonen vil bemerke at også i etatsstyringsmøtene er temaet om departementets hyppige krav om mer rapportering oppe. Direktoratet klager over detaljrikdommen og at departementet må forstå hvor mye det krever av tid og ressurser til å besvare alle spørsmålene.

6.3.3.5 Lederlønnskontraktens stillings- og resultatkrav.

Resultatkravene er delt i områder der departementet ser spesielle utfordringer og i generelle krav som lederen også vil bli vurdert på grunnlag av. Det henvises her til ledelsesprinsipper i staten og St.meld. nr. 35 (1991-1992). Resultatkravene som er knyttet til spesielle utfordringer samsvarer naturlig nok med flere av resultatkravene i tildelingsbrevet, men er mer rettet mot utvikling av direktoratet som organisasjon og tilpasning av denne til endringer i saksmengde og i utlendingsforvaltningen. De generelle kravene dekker fire kriterier med mange punkter under hver og referer til generelle krav som ”måloppnåelse som kommer brukerne til gode og som er i samsvar med politiske og administrative bestemmelser”, ”bidrag til forbedring, fornyelse og omstilling”, ”god personalledelse for bedre effektivitet/arbeidsmiljø og utvikling av medarbeidere” og krav til lederens egen ”egenutvikling og faglig oppdatering”.

6.4 Fagstyringen av Utlendingsdirektoratets myndighetsutøvelse

6.4.1 Utviklingen

Utlendingsdirektoratet ble opprettet i 1988. Frem til lovendringen i 1999, som trådte i kraft 1. januar 2001, hadde departementet på vanlig måte full instruksjonsmyndighet over Utlendingsdirektoratet, også i enkeltsaker. Dette fremgikk ikke uttrykkelig av loven, men fulgte av Grunnloven § 3 og konstitusjonell sedvanerett. Departementet var klageinstans, og hadde omgjøringskompetanse etter utlendingsloven § 32 jf. forvaltningsloven § 35.

På 1990-tallet økte antallet klagesaker betydelig, samtidig som hver sak ble mer arbeidskrevende. I 1994 besluttet derfor regjeringen at det skulle utredes om klagesaksbehandlingen burde overlates til en uavhengig klagenemnd. Denne prosessen ledet til at det i Ot.prp. nr. 38 (1995-96) ble fremmet forslag om å opprette en klagenemnd. Bakgrunnen for forslaget ble beskrevet slik, jf. proposisjonen s. 3:

”Det er i utakt med den generelle forvaltningspolitiske utviklingen at et så stort antall vedtak i enkeltsaker som det her er tale om, treffes av et departement. Ifølge St.meld. nr. 35 (1991-92) om statens forvaltnings- og personalpolitikk skal departementene i hovedsak være sekretariater for politisk ledelse og utøve ledelse av sektorpolitikken på departementets ansvarsområde. Faglige spesialfunksjoner og enkeltsaksbehandling skal i hovedsak håndteres av forvaltningsorganer utenfor departementene. Når det gjelder situasjonen i de andre nordiske land, har Sverige klagenemnd i utlendingssaker, mens Danmark og Finland har klagenemnder i asylsaker. Danmark har hatt si nemnd siden 1984, mens den svenske nemnda trådte i funksjon 1. januar 1992 og den finske 1. januar 1993.

Rettsikkerheten for utlendinger som har en sak etter utlendingsloven, anses tilfredsstillende ivare tatt med departementet som klageinstans. Et hovedpoeng med ei nemnd er likevel å gi asylsøkerne et bedre rettsvern enn i dag. Dette henger bl.a. sammen med at rettsikkerhet ikke bare forutsetter at regler faktisk blir fulgt, men også tillit til at dette skjer. Det forhold at

vedtakene ofte blir bestridt, kan tenkes å ha følger for tilliten til det organet som treffer vedtakene. Nemnda vil bli et domstollignende organ, og dermed den type organ som anses best skikket til å ivareta rettssikkerheten i enkeltsaker, herunder hensynet til likebehandling. Dette vil igjen kunne lede til at antallet personer som ser seg tjent med å gå til rettssak for å få prøvet gyldigheten av et negativt vedtak, blir redusert.”

Forslaget fikk ikke støtte i Stortinget, jf. Innst. O. nr. 24 (1994-95). Justiskomiteen var riktignok ikke avvisende til forslaget om å opprette en klagenemnd, men ba regjeringen om å se nærmere på forslaget i lys av de forslagene komiteen fremmet, og de endringene som var i ferd med å bli gjennomført i de andre nordiske landene.

I Ot.prp. nr. 17 (1998-99) ble lovforslaget fremmet på nytt, fikk denne gangen støtte. Forslaget ble vedtatt som lov 30. april 1999 nr. 22, som trådte i kraft 1. januar 2001. Fra samme tidspunkt innledet Utlendingsnemnda sin virksomhet.

Som tidligere nevnt er departementets instruksjonsmyndighet overfor Utlendingsnemnda begrenset. I forarbeidene ble det fremhevet at ”det [vil] være uforenlig med opprettelsen av en frittstående klagenemnd å beholde den samme muligheten til politisk styring med enkeltsakene på utlendingsfeltet som en har i dag. Dersom en først oppretter en nemnd, ligger det implisitt i ordningen at både lovtolking, skjønnsutøvelse og avgjørelsen av enkeltsaker bør overlates til nemnden”, jf. Ot.prp. nr. 17 (1998-99) s. 17. Etter departementets syn måtte disse synspunktene også lede til en begrensning av adgangen til å instruere Utlendingsdirektoratet:

”Det kan hevdes at dette stiller seg annerledes overfor Utlendingsdirektoratet. Det er underlagt departementet og kan i dag instrueres både om lovtolking, skjønnsutøvelse og avgjørelsen av enkeltsaker. Mens dette er logisk når departementet er klageorgan for direktoratets vedtak, blir situasjonen imidlertid en annen når det er Utlendingsnemnden som er klageinstans. F.eks. ville motstridende signaler fra departementet og nemnden skape problemer. En slik situasjon ville bl.a. oppstå dersom departementet instruerte direktoratet om en bestemt lovtolking eller skjønnsutøvelse, eller om å avslå en bestemt søknad, mens nemnden kom til et annet resultat i klageomgangen, idet den ikke ville være bundet av en slik instruks. En ville også kunne risikere at nemnden likevel følte seg bundet av instruksjonen, eller ihvertfall at det oppsto mistanke om det.

På denne bakgrunn er departementet kommet til at hovedregelen bør være at heller ikke Utlendingsdirektoratet kan instrueres om lovtolking, skjønnsutøvelse eller avgjørelsen av enkeltsaker.

Hovedregelen bør imidlertid kunne fravikes overfor begge instanser når hensynet til rikets sikkerhet eller utenrikspolitiske hensyn er inne i bildet. Dette er hensyn der politiske avveininger står sentralt. Departementet bør derfor kunne instruere både om lovtolking, skjønnsutøvelse og avgjørelsen av slike enkeltsaker. Disse hensynene, som er aktuelle i meget få saker, er kjente begreper i utlendingsloven. Rikets sikkerhet er nevnt i §§ 15, 17, 27, 29, 30, 57 og 58 foruten i § 43, som har overskriften Særregler av hensyn til rikets sikkerhet m.v. Utenrikspolitiske hensyn er nevnt bare i § 43 og er uhyre sjelden brukt. I forskriftens § 106 siste ledd er det gitt hjemmel til å avslå visumsøknader av utenrikspolitiske hensyn.”

Begrensningene i instruksjonsadgangen ledet til en svekkelse av den politiske styringen på utlendingsfeltet. I St.meld. nr. 21 (2003-2004) s. 5 beskriver Bondevik II-regjeringen situasjonen slik:

”Innvandring kan ha store økonomiske og sosiale konsekvenser og har med viktige samfunnsinteresser å gjøre. Det gjeld også i saker der tryggingpolitiske og/eller utanrikspolitiske omsyn ikkje er aktuelle. Regjeringa vurderer det slik at utviklinga på utlendingsfeltet i dei tre åra etter lovendringa viser at det er behov for betre politisk styring

med praktiseringa av utlendingslova. Målet er å få eit betre samsvar mellom politiske mål og prioriteringar og praksis i utlendingssaker. Utlendingslova opnar for ein utstrekt bruk av skjønn. Det finst døme på at dette skjønnet er blitt nytta slik at avgjerder ikkje har vore i samsvar med politiske mål og prioriteringar. I somme tilfelle har praksis vore for liberal, i andre tilfelle for restriktiv. Dette problemet blir drøfta i punkt 4.1.

Den store utfordringa er korleis ein skal gi regjeringa, ved den ansvarlege statsråden, større innverknad på praksis utan å gå tilbake til situasjonen slik han var før 2001. Det ville vere i strid med den forvaltningspolitiske utviklinga å bringe saksbehandlinga i einskildsaker tilbake til departementet. Styringa må derfor skje utan at statsråden eller departementet går inn og gir instruksjonar i einskildsaker.

I innvandrings- og flyktningpolitikken er det ofte nødvendig med raske tiltak på bakgrunn av dramatiske hendingar ute i verda, eller fordi politikken i land i nærområdet vårt blir lagd om. Å endre lova og/eller forskrifta vil ofte vere for tidkrevjande i slike situasjonar. I tillegg er det eit problem at ei regelendring kjem i ettertid og såleis ikkje kan rette opp praksis som departementet finn uheldig i konkrete saker. Lover og forskrifter kan heller ikkje vere så detaljerte og uttømmende at dei dekkjer alle slags saker. Om det skulle vere slik, ville regelverket blitt svært uoversiktleg, lite fleksibelt og tungt å praktisere. At ein er avhengig av endringar i lov eller forskrift, gjer det altså vanskeleg for departementet å få justert politikken i tråd med dei politiske prioriteringane. Korleis departementet kan få meir effektive styringsreiskapar, blir drøfta i kapittel 4.

På fleire tilsvarande samfunnsområde kan departementet instruere eit underordna organ som behandlar einskildsaker som førsteinstans, jf. omtale i punkt 3.2. Regjeringa meiner at det også bør gjelde på eit så viktig og politisk sensitivt område som utlendingspolitikken. Ordninga i eit par land som det er nærliggjande å samanlikne seg med, viser at det ikkje er vanleg at departementet gir frå seg så mykje av kontrollen som ein har gjort i Noreg, jf. punkt 3.3.

Den gjeldande ordninga for utlendingssaker i Noreg kan tolkast som ei form for ansvarsfråskrivning frå politikarane si side. Regjeringa ønskjer å rette på dette og ta eit klarare politisk ansvar for praktiseringa av utlendingslova.”

På denne bakgrunn foreslo regjeringa at departementet på ny burde få adgang til å gi Utlendingsdirektoratet generelle instruksjer om lovtolking og skjønnsutøvelse. Forslaget fikk Stortingets tilslutning, jf. Innst. S. nr. 219 (2003-2004). Departementets lovforslag ble fremmet i Ot.prp. nr. 31 (2004-2005) og senere vedtatt som lov 10. juni 2005 nr. 50 om endringer i utlendingsloven m.m. (styringsforhold på utlendingsfeltet). Endringen trådte i kraft 9. september 2005.

6.4.2 Utlendingsmyndighetens uavhengighet i myndighetsutøvelsen

Utlendingsloven § 38 lyder i dag slik:

”§ 38 Instruksjonsmyndighet og overprøving av vedtak

Departementet kan ikke instruere om avgjørelsen av enkeltsaker. Departementet kan heller ikke instruere Utlendingsnemnda om lovtolking eller skjønnsutøvelse. Departementet kan instruere om prioritering av saker.

Vedtak truffet av politiet eller utenriksstasjon kan påklages til Utlendingsdirektoratet. Vedtak truffet av Utlendingsdirektoratet kan påklages til Utlendingsnemnda.

For å ivareta hensynet til rikets sikkerhet eller utenrikspolitiske hensyn kan departementet instruere uavhengig av begrensningene i første ledd. Kongen i statsråd er klageinstans i saker som omfattes av slike instruksjer om lovtolking, skjønnsutøvelse eller avgjørelsen av enkeltsaker.

Departementet kan beslutte at vedtak truffet av Utlendingsdirektoratet til gunst for utlendingen, skal overprøves av Utlendingsnemnda. Beslutningen skal treffes senest fire

måneder etter at vedtaket ble truffet, være skriftlig og grunnlig. Forvaltningsloven kapittel IV til VI om saksforberedelse, vedtak og klage gjelder ikke for slik beslutning.

Kommer Utlendingsnemnda i en sak etter fjerde ledd til at Utlendingsdirektoratets vedtak er ugyldig, skal den oppheve vedtaket og sende saken tilbake til direktoratet for hel eller delvis ny behandling. Gyldige vedtak kan ikke oppheves eller endres, men nemnda kan avgi en uttalelse om sakens prinsipielle sider.

Kongen kan ved forskrift gi nærmere regler om saksforberedelse og Utlendingsnemndas kompetanse i saker etter fjerde ledd.”

Det fremgår av første ledd første punktum at departementet i utgangspunktet ikke kan instruere Utlendingsdirektoratet om avgjørelsen av *enkeltsaker*. Departementet har imidlertid instruksjonsmyndighet i saker som berører hensynet til rikets sikkerhet eller utenrikspolitiske hensyn, jf. tredje ledd. I slike saker er Kongen i statsråd klageinstans. I forarbeidene antydes det at uttrykket ”rikets sikkerhet” rekker videre enn i straffeloven, men slik proposisjonen er formulert, er det ikke uten videre klart om forskjellen gjelder uttrykkets materielle innhold, beviskravet eller begge deler, jf. Ot.prp. nr. 17 (1998-99) s. 17-18. Også når det gjelder uttrykket ”utenrikspolitiske hensyn”, gir forarbeidene beskjeden veiledning, jf. Ot.prp. nr. 17 (1998-99) s. 18.

Departementet kan videre gi *generelle instruksjoner* om lovtolking og skjønnsutøvelse. Tar man utlendingsloven § 8 annet ledd som eksempel, vil departementet kunne gi instruksjoner både om hvordan lovens vilkår er å forstå, og om hvordan den skjønnsmessige myndigheten skal utøves, innenfor rammen av lovgivningen for øvrig og Norges folkerettslige forpliktelser. Kommisjonen antar at en instruks i utgangspunktet må anses som generell i lovens forstand selv om den er begrenset til å gjelde visse sakstyper. I visse tilfeller vil det nok kunne oppstå tvil om en instruks er generell eller individuell, men for kommisjonen er det ikke nødvendig å gå nærmere inn på det. Prinsipielt sett må løsningen bero på en tolking av § 38.

Selv om det ikke fremgår direkte av loven, kan departementet i tillegg gi visse instruksjoner i kraft av sin funksjon som etatsleder, jf. beskrivelsen av etatsstyringen ovenfor.

Loven oppstiller ingen formkrav. En instruks kan dermed i prinsippet gis både skriftlig og muntlig, men normalt vil det være best i samsvar med kravene til god forvaltningsskikk å nedfelle instruksjonen i et formelt brev til direktoratet. Kommisjonen kommer nærmere tilbake til det i kapittel 7.3 nedenfor.

Utlendingsloven § 38 første ledd slår uttrykkelig fast at instruksjonsadgangen ikke omfatter Utlendingsnemnda. Nemnda står dermed fritt når det gjelder lovtolkingen og skjønnsutøvelsen. I saker hvor det er uenighet mellom departementet og nemnda, vil det kunne oppstå en viss spenning mellom de avgjørelser som treffes av direktoratet, og de avgjørelser som treffes av nemnda, som ikke er bundet av departementets instruksjoner. Er departementet uenig i de avgjørelser som treffes, må det gripes inn ved lov eller forskrift. – Loven er imidlertid ikke til hinder for at nemnda instrueres om administrative forhold, jf. Ot.prp. nr. 31 (2004-2005) s. 56. I forarbeidene nevnes ”saksbehandling” som et eksempel på hva det kan instrueres om, men hensynet til nemndas uavhengighet vil nok sette grenser for hvor langt departementet kan gå i den forbindelse.

Departementets instruksjonsmyndighet ligger i utgangspunktet hos statsråden. Det er imidlertid sikker rett at statsråden kan delegere myndighet til sine underordnede,

f.eks. til departementsråden, en ekspedisjonssjef eller andre, innenfor rammen av det ulovfestede grunnkravet til en forsvarlig saksbehandling.

Et særlig spørsmål oppstår der Utlendingsdirektoratet ønsker å *endre praksis i mer liberal eller restriktiv retning* enn det Utlendingsnemnda har lagt til grunn i tilsvarende saker. Er det adgang til det, eller er direktoratet bundet av nemndas praksis?

I tiden umiddelbart etter opprettelsen av Utlendingsnemnda, hevdet nemndas leder i brev 15. april 2003 til Kommunal- og regionaldepartementet at ”UDI må følge en praksis som er fastlagt gjennom UNEs vedtak og som ikke ligger altfor langt tilbake i tid. I den grad denne praksisen gir rom for skjønn i den enkelte sak UDI har til behandling – og det vil selvsagt ofte være tilfelle – er det ikke tale om å fravike UNEs praksis. UDI kan imidlertid ikke foreta praksisendringer som er i strid med en praksis som er fastlagt av UNE og som må antas fortsatt å gjelde”.

Spørsmålet ble forelagt Justisdepartementets lovavdeling, som i brev 11. juni 2002 ga uttrykk for at Utlendingsdirektoratet ikke kunne anses bundet av en slik praksis:

”UDI avgjør i førsteinstans enkeltsaker etter utlendingsloven. Utlendingsnemnda avgjør som uavhengig klageorgan klagesaker som er lagt til nemnda etter utlendingsloven § 38 tredje ledd, dvs. alle avgjørelser truffet av UDI. Det er ingen uenighet om at nemndas avgjørelser er en viktig rettskilde for UDI, og at nemndas avgjørelser er retningsgivende for den praksis UDI skal følge i likeartede saker. Det har blitt reist spørsmål om hvordan dette stiller seg når UDI liberaliserer sin praksis i saker hvor nemnda tidligere har opprettholdt UDIs avslag.

Lovavdelingen slutter seg til Kommunal- og regionaldepartementets vurdering av og konklusjon på spørsmålet. UDI må alltid kunne innvilge en søknad når direktoratet mener at vilkårene etter loven er tilstede. UNE er et uavhengig klageorgan som har kompetanse til å behandle de klagesaker det får seg forelagt. Utover å meddele UDI resultatet av klagesaksbehandlingen kan vi vanskelig se at UNE har noen instruksjonsmyndighet overfor UDI.

En liberalisering av praksis i UDI vil ikke ble forelagt UNE, og UNE har derfor heller ingen myndighet overfor UDI i slike saker.”

Granskningskommisjonen er enig i dette, og kan for sin del ikke se at spørsmålet er særlig tvilsomt. Det må være klart at Utlendingsnemndas praksis i klagesaker ikke kan begrense Utlendingsdirektoratets adgang til å legge om praksis innenfor lovens ramme, eller for den saks skyld begrense departementets adgang til å gi instruks om en slik kursendring. At dette vil kunne skape uheldige forskjeller i praksis, er imidlertid på det rene.

6.5 Den ikke-formaliserte styringen

6.5.1 Uformelle møter mellom departementet og direktoratet

Kommunikasjonen mellom departementet og direktoratet er tett og mangfoldig. I tillegg til formelle etatsstyringsmøter og bestillingsbrev har det vært ukentlige uformelle møter mellom ledelsen i Innvandringsavdelingen og ledelsen i direktoratet. Det skrives ikke referater fra disse møtene. Temaet er ofte aktuelle saker bl.a. fra media. Hensikten har vært å kunne identifisere temaer eller saker som krever oppfølging. Det er nå besluttet å ikke fortsette med disse ukentlige møtene.

I tillegg er det en rekke møter mellom departementet og direktoratet på mange nivå. De fleste av disse er uformelle, innkalt på kort varsel og det skrives sjelden referat fra disse møtene. Det er også kontakt om saker som reiser spørsmål om rikets sikkerhet eller regjeringens utenrikspolitikk.

6.5.2 Tett uformell kontakt

Veldig mye av kontakten mellom departementet og direktoratet er uformell gjennom e-post eller telefon. Den har gått på alle nivå mellom de to virksomheter. Fra departementet kommer mange ulike typer oppdrag eller bestillinger – alt fra små enkeltspørsmål til større utredninger og rapporter.

En del henvendelser genereres av oppslag i media. Typiske eksempler på dette er forespørsel om rapport om arbeid med sikkerhet i mottak (som det hadde vært arbeidet mye med etter et tilsvarende oppslag i 2003), ny instruks for behandling av saker med mistanke om proforma ekteskap (for øvrig en instruks som er identisk med direktoratets praksis) og rapport om Ringsaker asylmottak.

Forespørsel om tall og statistikk er en gjenganger. Henvendelsene gjelder ofte konkrete tall som ikke går frem av den månedlige statistikken direktoratet sender departementet, til tross for at denne er ganske omfattende. Svarene skal foreligge raskt og kvaliteten både på spørsmål og svar er ofte for dårlig. Dette genererer ofte forviklinger av typen ”tallet var et annet sist vi spurte” og rettelsener og presiseringer i ettertid.

Det er nå innskjerpet at kommunikasjonen primært skal skje via linjen og at hovedinnholdet i styringsdialogen bør gå gjennom tildelingsbrev, formelle etatsstyringsmøter osv. Det er nå utformet nye retningslinjer for kommunikasjonen som departementet og direktoratet er enig om å praktisere.

6.5.3 Mange arbeidsgrupper med deltakelse fra departement og direktorat

På en rekke saksfelt er det satt ned spesielle arbeidsgrupper mellom departementet og direktoratet. Mange av arbeidsgruppene er permanente, men mange er opprettet for å utrede enkeltspørsmål og består kun for kortere tidsperioder. Et stort antall grupper er knyttet til internasjonalt samarbeid på feltet. I mange av disse er både direktoratet og departementet representert. En problemstilling er om både departement og direktorat skal delta i internasjonale fora som utvikler og drøfter policy på området. Departementet må være med, men spørsmålet er om direktoratet dels har behov for å være med og dels bør bidra ut fra sin konkrete erfaring fra gjennomføringen av politikken på området.

6.5.4 Møter mellom ulike aktører innenfor utlendingsforvaltningen

Av faste møter mellom ulike aktører der ledelsesnivå deltar er:

- Firkantmøte med deltakere fra AID (både INN og IMA), UDI og IMDi
- Samordningsmøte med deltakere fra JD, POD, AID og UDI
- Trekantmøte med deltakere fra AID, UNE, UDI
- Firkantmøte med deltakere UD, UNE, AID og UDI

Dette er kvartalsvise eller halvårslige møter. Innkalling og møteforberedelse går på omgang mellom berørte departementer og regelen er at dagsorden skal fastsettes en tid i forveien slik at sakene kan være forberedt. Men erfaring viser at både dagsorden og dermed forberedelsen blir relativt ad hoc og dette preger gjennomføring av møtene. Det skrives referater, men disse er ikke gjenstand for behandling på neste møte. En del av temaene som tas opp er gjengangere. Det gjøres i liten grad forpliktende avtaler om oppfølging etter møtene.

Samordningsoppgaven oppleves som stor og krevende og direktoratet er i tildelingsbrevet tillagt et særskilt ansvar for samordning av hele utlendingsfeltet, men mener de har få reelle virkemidler utover å appellere til partenes gode vilje til samarbeid og prioritering. Det er relativt åpenbart at både for Justisdepartementet og Utenriksdepartementet ligger utlendingsfeltet på siden av kjerneoppgaven. Det medfører at arbeidet har mindre prestisje og relativt sett mindre ressurser enn andre oppgaver innen disse sektorer. Ut fra en del saker som er slått opp i media og inntrykk fra intervjuene, kan det også se ut som om ulike aktører sitter på hver sin tue og skylder på hverandre når noe går galt. Dette kan delvis skyldes for dårlig kunnskap om hverandres arbeid og oppgaver, delvis uklare ansvarlinjer og for dårlig samordning. Et tiltak som er benyttet, men i begrenset grad, er gjensidig hospitering.

6.6 Rapporteringen overfor departementet

Det er en omfattende rapportering til departementet.

Utlendingsdirektoratet skal i følge tildelingsbrevet 2006 avgi tertialvise virksomhets- og regnskapsrapporter som skal inneholde:

- Virksomhetsrapport der det rapporteres på alle satsingsområder og resultatkrav i tildelingsbrevet
- Regnskapsrapport med vedlegg
- Statistikkvedlegg
- Spesialbestillinger

I omtalen av satsingsområdene skal det gjøres rede for tiltak som er iverksatt og resultater av innsatsen. Rapporteringen på resultatkravene skal inneholde en kort statusvurdering, med eventuelle tiltak og forventet fremdrift, ressursmessige prioriteringer og konsekvenser skal omtales der det har betydning for resultatet. Virksomhets- og regnskapsrapport skal sees i sammenheng. Årets to første regnskapsrapporter skal inneholde prognoser for resten av året som gir en forklaring på forventet forbruk og det er spesifisert noen områder med stor betydning for og kan påvirke kostnadene, spesielt kapasitetsutnyttelse i og drift av mottak. Det er også viktig for departementet å få underlag for innspill til statsbudsjettet noe som krever rapportering om regnskapstall og tilsangsstatus over utbetaling av tilskudd.

Statistikkrapporteringen er omfattende. Foruten at det utarbeides et omfattende vedlegg til den tertiale virksomhetsrapporten, oversendes:

- månedlig statikk om status på alle saksfelt og virksomhetsområder,
- ukentlige oversikter over asylankomster,
- daglig oversikt over ankomster.

I tillegg kommer det stadige bestillinger om statistikk om spesielle forhold eller situasjonen for enkelte grupper for eksempel barn eller grupper av arbeidsinnvandrere. Det er ikke alltid at direktoratet er i stand til å gi slik informasjon uten en omfattende gjennomgang av enkeltsaker.

Direktoratet skal også redegjøre for erfaringene fra rapportering fra utenriktjenesten og om behov for å endre hyppighet og informasjon fra utenriksstasjonene. Det legges vekt på å få rapportering om informasjonsarbeidet og kommunikasjonsstrategien, om tiltak for å integrere og inkludere innvandrere og deres etterkommere i direktoratet og hos samarbeidspartene.

Selv om det har skjedd en endring i styringsformen har formuleringene i tildelingsbrevene om departementets behov for ”god dialog med, og bidrag fra, UDI til regelverksutvikling på utlendingsfeltet” vært de samme over flere år. Direktoratet skal derfor bidra til regelverksutviklingen blant annen gjennom utarbeidelse av høringsbrev og deltakelse i arbeidsgrupper. Dette henger selvsagt sammen med de store utfordringene på dette politikkområdet der omfanget og sammensetningen av innvandringen og antall asylsøkere endres stadig og at regelverket, tiltak og organisering må vurderes fortløpende.

Særskilte rapporteringskrav gjelder for saksbehandlingen og konsekvenser av denne. Direktoratet skal bl.a. rapportere om systemer og rutiner for kvalitetssikring av positive vedtak etter utlendingsloven i de tertialvise virksomhetsrapportene. Dette må sees i lys av endringen i styringsformen som trådte i kraft i september 2005 og som gir departementet mulighet for å bringe direktoratets positive vedtak inn for nemnda til overprøving. Dette har medført endringer mellom direktoratet og departementet og det er utarbeidet detaljerte retningslinjer for rapportering om praksis, nærmere delrapport 1 kapittel 4.3. Rapportering om praksisendring har vært et krav i alle tildelingsbrevene fra 2001 til 2005. I tillegg har direktoratet blitt instruert i brev om å rapportere om praksis og dette ble detaljert i retningslinjene av 19. april 2005 med tolv kriterier som departementet ber direktoratet rapportere ut fra. Departementet ønsket mer presist å angi hva de måtte få informasjon om for å kunne utøve sin nye styringsrett på en treffsikker måte, uten å bli druknet i informasjon om praksis fra direktoratet. Disse retningslinjene gjelder fortsatt, men i tillegg har departementet gitt anvisning på ”hvilke vurderingsmomenter UDI skal ha som utgangspunkt for rapportering av positive vedtak for mulig overprøving av UNE eller domstolene. UNE skal informere departementet om alle vedtak hvor flyktningsstatus innvilges og alle vedtak som er behandlet i stornemnd. Utover dette er det UDI som må besørge innrapportering av positive vedtak fattet både i UDI og UNE”.

Gjennom retningslinjene gitt i de to bestillingsbrevene fra 2005 og som er vedlegg til tildelingsbrevet for 2006, er det forsøkt å klarlegge når og hvordan direktoratet skal rapportere på praksis og imøtekomme departementets behov for informasjon om eksistensen av *enkeltsaker* som er aktuelle for overprøving.

Departementet sier selv at det

”verken er mulig eller hensiktsmessig å oppstille konkrete og uttømmende kriterier for når innrapportering av enkeltsaker skal skje. For at innrapportering skal skje, bør det imidlertid hefte noe mer ved saken enn at den reflekterer en praksis som det ellers er/blir rapportert om. UDI må selv, med utgangspunkt i visse hensyn, gjøre en totalvurdering av hvilke positive vedtak som bør oversendes til departementet. Departementets primære styringsredskap er og

skal som utgangspunkt være av generell karakter. Terskelen for å rapportere inn enkeltsaker til departementet må derfor være meget høy. Det må i utgangspunktet være tale om saker av spesiell karakter.”

Det er gitt noen eksempler som kan gi en anvisning for direktoratet:

”En sak kan ha en slik karakter der UNE i én enkelt sak har kommet til et annet resultat enn UDI, og UDI tidligere har avgjort saken i samsvar med instruks gitt av departementet. Det vil da ikke være gitt at UDI skal rapportere om dette i henhold til bestillingsbrevet av 19.4.2005, fordi en enkeltavgjørelse fra UNE ikke nødvendigvis gir uttrykk for en praksis.

Et annet eksempel er enkeltavgjørelser fra UDI/UNE hvis virkning kan antas å være av vesentlig betydning for søknadsmengden i sammenlignbare saker. I tilfeller der det er summen av flere avgjørelser som har til virkning ovennevnte, vil imidlertid det mest korrekte være å innrapportere dette i henhold til ovennevnte bestillingsbrev.

Et tredje eksempel er enkeltavgjørelser fra UDI/UNE hvis resultat med styrke kan antas å medføre et særlig forklarings - eller klargjøringsbehov for allmennheten. Dette kan typisk gjelde saker av stor politisk eller økonomisk betydning, eller avgjørelser som kan være støtende for den alminnelige rettsoppfatningen, for eksempel tilfeller der det gis oppholdstillatelse til personer som har begått alvorlige kriminelle handlinger.”

Som departementet selv sier så vil det ikke være mulig å utforme uttømmende retningslinjer. Det vil være opptil direktoratets ledelse å vise skjønn, men også aktsomhet og en velutviklet forståelse for hva som bør og ikke bør rapporteres til departementet av enkeltsaker. Det antydes også at det kan være behov for en mer uformell informasjonsutveksling, men rutinemessig skal rapporteringen være skriftlig.

7 Kommisjonens vurderinger av styringsforholdene

7.1 Innledning

Det har vært et tett samarbeid av uformell karakter mellom departementet og direktoratet med ukentlige møter mellom ledelsen i Innvandringsavdelingen og direktoratet og mange arbeidsgrupper der medarbeidere fra departementet og direktoratet deltar. I denne type fora kan det både bli gitt uttrykk for hva departementets embetsverk mener og hva direktoratets ansatte har oppfattet er praksis. Dette er ikke ensbetydende med hva departementet mener og direktoratet gjør. Det må være klart og ikke til å misforstå når departementet styrer og instruerer. Dette må være skriftlig å gå mellom ledelsen i departementet og direktoratet.

Direktoratet og de andre virksomhetene med ansvar for utlendingsforvaltningen, må som fagorganer bidra aktivt i til politikktutforming gjennom bidrag i arbeidsgrupper, høringssvar og andre innspill. Gjennom den formelle styringsdialogen er dette uttrykt i generelle vendinger. Formaliseringen og tydeliggjøringen av når det styres må ikke føre til at det faglige samarbeidet blir lite fleksibelt, men snarere forbedre dette ved at departement og direktorat er sikre på at formell styring og instruksjon blir ivaretatt på betryggende måte gjennom fastlagte prosedyrer.

Det er likevel innenfor de formelle rammer som gjelder viktig å skape klarhet med hensyn til

- når departementet styrer og instruerer og når det er faglig samarbeid mellom departement og direktorat

- hvilke områder departementet prioriterer å styre på, når og hvordan
- hva som er viktig styringsinformasjon og når denne skal rapporteres og hva som er annen informasjon

Instruksjonen må være tydelig og departementet må forsikre seg om at budskapet er forstått. I forbindelse med gjennomgangen av de saksområder som kommisjonen har fått seg forelagt, er det flere eksempler på at direktoratet ikke har lagt til grunn den samme forståelsen som departementet og departementet har ikke forsikret seg om i tilstrekkelig grad at direktoratet har oppfattet budskapet.

7.2 Bør den faglige instruksjonsmyndigheten utvides eller begrenses?

Det er på det rene at departementets adgang til å gi Utlendingsdirektoratet generelle instruksjoner om lovtolking og skjønnsutøvelse, som i utgangspunktet ikke er bindende for Utlendingsnemnda, kan lede at det utvikler seg en forskjellig praksis i to sentrale organer i utlendingsforvaltningen. At dette ikke utelukkende er en teoretisk mulighet, illustreres av ulikhetene i behandlingen av irakerne med midlertidige og begrensede arbeidstillatelser forut for vedtakelsen av den midlertidige forskriften.

For å unngå de ulemper en slik forskjellsbehandling kan føre med seg, er det gitt regler om at Utlendingsnemnda skal settes som stornemnd ved behandlingen av ”saker av prinsipiell betydning, saker med store samfunnsmessige eller økonomiske konsekvenser og saker på områder der det er tendenser til ulik praksis”, jf. utlendingsforskriften § 141 a. Men selv om et klagevedtak av stornemnda vil være retningsgivende for direktoratets fremtidige praksis i tilsvarende saker, vil det ikke være til hinder for at direktoratet senere legger om sin praksis i mer liberal eller mer restriktiv retning, eventuelt etter instruks fra departementet.

En måte å unngå slike forskjeller på, kan være å gi *departementets myndighet til å instruere Utlendingsnemnda*. I forarbeidene til loven ble som nevnt en slik løsning oppfattet som ”uforenlig med opprettelsen av en frittstående klagenemnd” jf. Ot.prp. nr. 17 (1998-99) s. 17. De hensyn som departementet her antyder, og som Stortinget sluttet seg til i Innst. O. (1995-96) s. 3, har imidlertid størst bærekraft når det gjelder behandling av enkeltsaker. Det er ikke uten videre gitt at adgang til å gi generelle instruksjoner om lovtolking og skjønnsutøvelse, støter an mot tilsvarende mothensyn. Spørsmålet kan iallfall ikke løses gjennom en henvisning til at Utlendingsnemnda er en ”frittstående klagenemnd”, for graden av uavhengighet kan være større eller mindre. Det beror på en ren hensiktsmessighetsvurdering hvor omfattende uavhengigheten i et konkret tilfelle bør være.

Instruksjoner om lovtolking og skjønnsutøvelse vil kunne bidra til å sikre en ensartet praksis innenfor sentrale deler av utlendingsforvaltningen, uten å gripe inn i nemndas behandling av enkeltsaker. Isolert sett er dette en fordel. Samtidig har nemnda særlige forutsetninger for ”ivareta rettssikkerheten i enkeltsaker, herunder hensynet til likebehandling”, slik departementet pekte på i Ot.prp. nr. 38 (1995-96) s. 3. En side av dette er at nemnda over tid, gjennom sin sammensetning og spesialiserte funksjon, vil være særlig kvalifisert til å ta stilling til rettslige spørsmål på utlendingsfeltet. Etter kommisjonens oppfatning taler dette for å holde fast ved den ordning at departementet ikke kan binde Utlendingsnemnda gjennom generelle instruksjoner om lovtolkingsspørsmål.

Når det derimot gjelder spørsmålet om departementet bør gis adgang til å instruere om skjønnsutøvelsen i utlendingssaker, er løsningen mindre opplagt. Det er ikke først og fremst en rettslig oppgave å vurdere om en søknad om opphold på humanitært grunnlag bør innvilges, dersom lovens vilkår først er oppfylt. Prinsipielt sett springer slike beslutninger ut av rene politiske overveielser, og de bør av den grunn i en viss utstrekning være politisk forankret. Man kan da hevde at det heller ikke bør være opp til Utlendingsnemnda å avgjøre om man innenfor lovens ramme skal føre en liberal eller en restriktiv utlendingspolitik. En slik utvidelse av instruksjonsadgangen vil innebære at statsråden kan gjøres politisk ansvarlig for praksis i utlendingssaker, og det kan i sin tur kan bidra til demokratisk legitimitet. Samtidig er det utvilsomt hensyn som taler for at Utlendingsnemnda bør ha full prøvingsrett, og det kan undertiden være vanskelig å trekke noe skarpt skille mellom rettsanvendelse og skjønnsutøvelse.

En annen måte å unngå at det oppstår spenning mellom de instruks departementet gir og den praksis som Utlendingsnemnda utvikler gjennom behandlingen av klagesaker, er å *begrense adgangen til å gi generelle instruks* om lovtolkning og skjønnsutøvelse. En slik begrensning vil innebære at departementet ikke kan instruere på annen måte enn gjennom lov og forskrift. I enkeltsaker kan departementet dessuten bringe Utlendingsdirektoratets vedtak inn for Utlendingsnemnda og nemndas vedtak inn for domstolene etter reglene i utlendingsloven § 38 fjerde ledd og § 38 a sjetten ledd.

Det er neppe uvanlig at direktorater nyter en viss selvstendighet i faglige spørsmål. En begrensning av instruksjonsmyndigheten vil etablere et klarere skille mellom politikk og administrasjon enn det dagens mellomløsning bidrar til. Samtidig foreligger det utvilsomt et legitimt behov for fleksible styringsinstrumenter på utlendingfeltet. Siden Stortinget nettopp har tatt stilling til hvor omfattende instruksjonsmyndigheten bør være, antar kommisjonen at det inntil videre er uaktuelt å foreta noen av de endringene som her er skissert, og finner derfor ikke grunn til å gå nærmere inn på dem. Det er imidlertid ikke til å komme fra at den løsning som nå er valgt, i en viss utstrekning åpner for styring uten ansvar.

7.3 Saksbehandlingsregler for utøvelsen av instruksjonsmyndigheten

Uavhengig av hvilket syn en har på spørsmålet om departementets instruksjonsmyndighet bør begrenses eller ikke, oppstår det spørsmål om det på utlendingfeltet bør fastsettes særlige personelle eller prosessuelle regler for bruken av slik kompetanse. Slike regler vil i tilfelle stille krav i forskjellige retninger, og vil kunne vareta ulike hensyn.

Kommisjonen ser først på spørsmålet om det bør fastsettes særlige *saksbehandlingsregler* ved bruk av instruksjonsmyndighet overfor direktoratet. Det er i særlig grad kan være aktuelt, ikke minst i lys den uklarhet som oppsto i forholdet mellom departementet og direktoratet i iraksaken, er å oppstille krav til hvordan en instruks skal utformes og formidles for at den skal være bindende.

En instruks er ikke noe enkeltvedtak, og kravet til skriftlighet i forvaltningsloven § 23 får derfor ikke anvendelse. Etter denne bestemmelsen skal enkeltvedtak være skriftlige ”om ikke dette av praktiske grunner vil være særlig byrdefullt for forvaltningsorganet”. Et stykke på vei vil tilsvarende krav kunne følge av det

ulovfestede kravet til en forsvarlig saksbehandling, også når det gjelder instruks, især der det er tvilsomt om instruks er oppfattet slik den var ment eller om den etterleves på en lojal måte. Rekkevidden av dette kravet er imidlertid noe uklart.

Etter kommisjonens syn bør instruks som gis være skriftlige. Dette bør være tilfelle både for instruks som gis som ledd i etatsstyringen og fagstyringen. Faglige instruks i medhold av utlendingsloven § 38 bør dessuten oversendes til direktoratet i en særskilt ekspedisjon, og bør være utformet på en slik måte at det ikke oppstår tvil om man står overfor en instruks. En slik regel, som kan fastsettes ved kgl. res. eller ved departementsvedtak, vil kunne bidra til å unngå misforståelser i fremtiden, og vil dessuten tydeliggjøre hvem som har ansvaret for den praksis som føres. I tillegg vil et krav om skriftlighet forenkle direktoratets arbeid med å gjøre instruksene tilgjengelige i Regelverksportalen, noe som i sin tur vil øke sannsynligheten for at de etterleves.

7.4 Prioritering av faglig styring av direktoratet

Kommisjonen har merket seg at resultatkravene under etatsstyringen omhandler krav til produksjon, mens krav til kvalitet og rettssikkerhet er formulert i mer generelle former. Dette gjelder også kravene i lederlønnskontrakten. Endringen av styringsformen har endret noe på dette fordi departementet nå skal styre praksis tettere, men om dette også legger grunnlag for å kunne få en bedre balanse mellom å styre på oppnådde resultater i form av kvantitet i forhold til kvalitet gjenstår.

Kommisjonen mener det er viktig at oppmerksomheten i styringen fordeles bedre mellom fokus på produksjon og effektene av regelverksforvaltningen. Med dette mener vi ikke at departementet ikke skal ha den nødvendige kontroll med bruk av den årlige budsjetttrammen, men være klar over hvilke konsekvenser for ensidig vekt på dette kan ha.

Direktoratet forvalter betydelige midler både til drift av direktoratet, tilskudd til organisasjoner og kjøp av mottaksplasser, noe som representerer en risiko og Riksrevisjonen har stadig hatt anmerkning til direktoratets kontroll med økonomien blant annet ved de statlige mottakene.⁴ Direktoratet har gjennom sine systemer klart å få god oppfølging av ressursbruk og produksjon.

Oppfølgingen og disiplinen til hver ansatt om å registrere tidsbruk på ulike produkter, og enhetenes og avdelingens innsats for å sammenstille og analysere data er svært stor. Direktoratet er derfor i stand til å beregne hvor mye den enkelte sakstype koster med hensyn til ressursbruk. Sammen med andre tilkoblede systemer som DUF, kan produktiviteten måles og budsjettet følges opp. Produktkalkylene og prognosene legges til grunn for budsjetteringen. Direktoratet er ikke gjenstand for resultatbasert finansiering, men indirekte vil produktkalkylen og prognosene danne basis for budsjettet og det er en oppfatning at de vil bli "straffet" for lavere produksjon enn det som er satt opp som mål.

Det har vært lagt ned en betydelig innsats for å nå dit en er i dag. Men en fare ved denne type systemer, er at produktivitet og det kvantifiserbare får overdreven

⁴ Riksrevisjonens samlede merknader til statens regnskaper for 2004 - Dokument nr. 1 (2005-2006)

oppmerksomhet både hos de ansatte, ledelsen og også i departementet, slik at det kan skje en målforskyvning. Rettssikkerhet og kvalitet blir også nevnt i de sentrale styringsdokumentene, men blir lett oppfattet som mindre sentralt og kan også forstås ensidig som krav til rask saksbehandling. Kommisjonen har sett at enhetsledernes hverdag er preget av produksjonstall som de også blir målt etter.

På denne bakgrunn mener kommisjonen at den faglige styringen med og veiledning av direktoratets myndighetsutøvelse bør styrkes, og også reflekteres i etatsstyringen. Kommisjonen mener at det er viktig å utvikle et robust kvalitetssikringsystem basert på gjeldende regler i utlendingsloven mv. og generelle forvaltningsrettslige krav til utredning og rettssikkerhet i tillegg til vektlegging av en akseptabel produktivitet.

7.5 Tydeligere skille mellom styringsinformasjon og annen rapportering

Departementet har på grunn av kompleksiteten og utfordringene på politikkområdet, et konstant behov for å tilgang til informasjon om endringer og potensielle endringer i saksporteføljen. Omfanget og hyppigheten av rapportering av statistikk må forstås i lys av dette. Mye av behovet er forutsigbart og kan inngå som krav i tildelingsbrevet, men det oppstår stadige ad hoc behov for informasjon. Departementet ved enkelt saksbehandlere, ber om informasjon som de allerede har fått i de rutinemessige rapporteringene. Årsaker til dette kan være at enkeltsaksbehandlere er for lite kjent med det som oversendes, at omfanget er så stort og at det er vanskelig å trenge inn og forstå tilsendt statistikk eller at tidsnød gjør at det er lettere å be om nye og fremstillingsmessig bedre egnet informasjon. Hyppige bestillinger er et generelt problem og det er nå bestemt at departementet og direktoratet skal ha et møte om statistikkbehovet og rapportering om dette.

Kravene til rapportering er blitt mer detaljert etter omlegging av styringsformen. Men det er et spørsmål om det er blitt klarere hva og hvordan direktoratet skal rapportere om praksis og praksisendringer. Direktoratet må til en viss grad fortsatt anvende skjønn når det gjelder rapportering av enkeltsaker, og det er spørsmål på hvilket grunnlag dette skjønnet skal baseres på.

Det er viktig å huske på at resultatrapportering fra virksomheten også ivaretar et kontrollaspekt. Departementet er avhengig av at rapporteringen fra underliggende virksomhet underbygger at virksomheten er under kontroll, tar ansvar, drives forsvarlig og arbeider på en god og konstruktiv måte i forhold til oppsatte mål. Kontrollaspektet i styringen vil kunne påvirke rapporteringsbestillingen på ulike måter avhengig av hvilke risikoområder departementet til enhver tid identifiserer.

Departementets kontrollbehov medfører ofte mer detaljerte rapporteringsbestillinger enn departementets styringsbehov. Samtidig gir ikke omfattende nøkkeltallsrapportering nødvendigvis bedre kontroll og gjennomsiktighet.

Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité har etterlyst en ”tett” oppfølging fra departementets side av de nye systemer og rutiner som blir etablert overfor direktoratet. Det er grunn til å advare mot at dette gjennomføres ved ytterligere rapporteringskrav da det lett kan føre til at situasjonen blir enda mer uoversiktlig og at det legges unødige administrative byrder på direktoratet.

Kommisjonen vil foreslå at departementets krav til rapportering ses i sammenheng med forslaget om innføring av internkontroll som metode for kontroll og tilsyn med direktoratets faglige virksomhet. Den informasjon departementet har behov for i kontrolløyemed bør gis gjennom dokumentasjonen av internkontrollen og departementets tilsyn. Informasjon departementet har behov for for å utføre sine andre oppgaver på utlendingsfeltet enn kontroll med direktoratet, bør gis uavhengig av dette. Slik informasjon vil bare unntaksvis gi grunnlag for kontrolltiltak fra departementets side.

8 Kvalitetssikring av regelverksforvaltningen

8.1 Utfordringene

Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité har etterlyst klarere styringssystemer og rutiner for styring overfor departementet. Komiteen ber også om at departementet foretar en kritisk gjennomgang av egen kompetanse, kapasitet og ressurser for å sikre god kontroll med et så vidt komplisert og komplekst felt som utlendingsforvaltningen er. I denne forbindelse er det av betydning dels å se hvilke utfordringer gjennomgangen av Utlendingsdirektoratet viser, og dels hvilke systemer som allerede er på plass for å møte disse.

Iverksetting og forvaltning av regelverket på utlendingsfeltet er en sentral del av Utlendingsdirektoratets oppgaver. Direktoratet og departementet har i lengre tid vært opptatt av å sikre kvaliteten på de vedtak som treffes i medhold av utlendingsloven og forskrifter gitt i medhold av den. Adgangen for departementet til å bringe innvilgelsevedtak inn for Utledningsnemnda, ble bl.a. begrunnet i hensynet til kvalitetssikring med om vedtaket er gyldig, om saken er tilstrekkelig opplyst, hvor ensartet praksis er mv., se Ot.prp. nr. 31 (2004-2005) Om lov om endringer i utlendingsloven m.m. (styringsforhold på utlendingsfeltet) s. 17. Det er gjennom kommisjonens arbeid blitt påvist flere utfordringer forhold til kvalitetssikringen.

Direktoratet har nedlagt et stort arbeid i å effektivisere saksbehandlingen og bringe saksbehandlingstiden ned. Det er likevel fra flere hold blitt pekt på at dette kan gå ut over vedtakenes kvalitet. For det første henger dette sammen med det flere har betegnet som en ”senking av kontrollnivået”, dvs. at det i mindre utstrekning enn før brukes tid på å innhente, kontrollere eller verifisere opplysninger i en sak. Eksempler på dette er at søkerens opplysninger i enkelte saker er lagt til grunn også når søkeren fremstår som lite troverdig eller det finnes opplysninger som går i en annen retning, at det legges til grunn mer standardiserte risikovurderinger slik som i sakene om homofile fra Iran, og at det gis tillatelse ved identitetstvil under henvisning til at tillatelsen senere kan omgjøres dersom det viser seg at søkeren har ført forvaltningen bak lyset. For det annet fører tidsregistreringssystemet til at tid som brukes på andre ting enn å treffe vedtak, for eksempel veiledning av søkere, går ut over oppfyllelse av de måltall som er satt. Særlig i oppholdssaker brukes annenhånds behandling i begrenset utstrekning, og begrenser dette seg gjerne til gjennomlesing av vedtakforslaget eller førstehånds notat om saken. Gjennomgangen av MUF-sakene viste at det i mange tilfelle ikke ble skrevet noe notat med saksbehandlerens vurderinger, og at selve vedtaket ble utformet helt standardmessig.

Effektivitet, korrekthet og hensynsfullhet er viktige verdier som bør ligge til grunn for forvaltning av regelverket og direktoratets myndighetsutøvelse. Dersom hensynet til effektivitet fremmes gjennom at det fattes vedtak på sviktende grunnlag går imidlertid effektiviteten på bekostning av rettssikkerheten. Hvor stor grad av usikkerhet som kan aksepteres, dvs. hvor langt utredningsplikten til forvaltningen går, er et utpreget rettslig spørsmål som direktoratet i mangel av uttrykkelige føringer fra departementet selv i første omgang må ta stilling til, uten at dette er å tre inn i politikernes domene. Momenter som har betydning for denne avveiningen er hvor viktig den enkelte sakstype og den enkelte sak er for partene og for samfunnet, om usikkerhet er til gunst eller skade for parten og hvor mye ressurser som vil være nødvendig for å oppnå en vesentlig bedre grad av sikkerhet i avgjørelsesgrunnlaget. Selv om det å ta stilling til slike spørsmål i utgangspunktet må anses som en faglig basert virksomhet, er det viktig at både standpunktene og de avveininger som er foretatt synliggjøres for departementet. Det vil både bidra til å hindre at det kan rettes kritikk mot avgjørelser i enkeltsaker som i virkeligheten er avgjort ut fra legitime, generelle avveininger og til at departementet kan gå inn med korrektiver dersom det oppfattes som faglig eller politisk ønskelig. Det er kommisjonens oppfatning at direktoratet hittil ikke har vært åpen nok om sine avveininger.

Organisatoriske forhold kan også påvirke kvaliteten. Særlig i asylavdelingen har dokumentasjon av praksis vært tilfeldig og usystematisk, og kan fremgå av brev til departementet, høringsvar, interne notater eller vedtak. Sakskomplekset rundt homofile asylsøkere fra Iran viser at slike dokumenter ikke alltid klart uttrykker hva praksis skal være fremover.

Det har vært relativt lite kommunikasjon om faglige spørsmål på tvers mellom enhetene innen avdelingene eller mellom avdelingene. MUF-saken illustrerer godt hvordan en bredere prosess rundt praksisavklaringer kan bidra til å hindre feil anvendelse av regelverket.

Mange saksbehandlere klager over dårlig kommunikasjon med ledelsen. De føler at det ikke er enkelt å komme med innvendinger mot de standpunkter ledelsen har inntatt, at det er vanskelig å få tilbakemeldinger på spørsmål, og at standpunkter som kommuniseres ovenfra ikke alltid gis forståelige begrunnelser.

Det er gjort mindre for å utvikle effektive og hensiktsmessige metoder for departementets tilsyn og revisjon med direktoratets virksomhet. Størst vekt er lagt på utvikling av krav til rapportering av praksis.

8.2 Eksisterende mekanismer for styring av praksis og kvalitetssikring

8.2.1 Saksbehandlingsrutiner

En viktig kvalitetssikringsmekanisme ligger i annenhånds behandlingen av saker. Dette praktiseres systematisk i asylsaker. Det er ikke etablert en like systematisk kontroll med oppholdssakene.

Alle asylsaker skal behandles i to ledd, også innvilgelser. Førstehånd lager et forslag til vedtak, annenhånd forkaster eller godkjenner. (I enkelte tilfelle går saken også til tredjehand.)

De som håndterer saker i annenhånd er gjennomgående erfarne saksbehandlere. Eventuelle feil i utkastet til vedtak vil derfor normalt kunne avdekkes i annenhånd.

De fleste oppholdssakene, anslagsvis 80-90%, blir derimot ikke behandlet i to ledd. Generelt kan det sies at oppholdssakene i liten grad blir gjort til gjenstand for kontroll av overordnede eller mer erfarne tjenestemenn. En viss kontroll vil imidlertid ligge i en saksgang som involverer flere, herunder eksterne instanser.

Det er innledet en differensiert saksbehandling når det gjelder asylsaker. Den 1. januar 2004 ble en såkalt 48-timersprosedyre for antatt grunnløse saker satt i verk. Antallet slike søknader har etter dette sunket, fra om lag 1000 i 2003 til ca. 100 i 2005. Første halvår 2005 ble det innført tidlig gjennomgang av asylsaker med differensiering av saksbehandlingen. Det innebærer at asylsaker fra land man har god kunnskap om, og der det sjelden er behov for noen tidkrevende saksforberedelse, skal avgjøres av Utlendingsdirektoratet innen tre uker etter politiets registrering. For de øvrige asylsakene skulle det fattes vedtak av direktoratet innen sju uker etter registrering med mindre det er behov for å innhente ytterligere informasjon. De har senere, etter avtale med departementet, nedprioritert dette for å kunne behandle de gamle sakene. I sum er det grunn til å anta at disse tiltakene har bidratt til å redusere restansene, og til å frigjøre ressurser til ordinær saksbehandling.

8.2.2 Systemer for å gjøre praksis og regelverk tilgjengelig

Regelverksportalen på intranettet har som formål å sikre at alle har tilgang til gjeldende regelverk og praksisnotater. Regelverksportalen samler relevante rettskilder på utlendingsfeltet. I tillegg til å være et kunnskapsstøttesystem for saksbehandling, utredning og høringsarbeid, skal portalen være et styringsverktøy for å sikre en ensartet praksis. Portalen er utviklet og driftes av direktoratet og betjener foreløpig politiet, Utlendingsnemnda og direktoratet selv. Portalen fremstår allerede som et godt verktøy, selv om noe ennå gjenstår. En svakhet som ikke knytter seg til selve portalen, er at de foreløpig ikke er utarbeidet noen presis definisjon av hva som skal anses som er praksisnotat. – Det varierer i hvor stor utstrekning portalen benyttes. Oppholdsavdelingen har lagt inn mange praksisnotater, og benytter portalen i langt større utstrekning enn asylavdelingen, som i liten utstrekning har lagt inn beskrivelser av sin praksis.

På enkelte områder er det utarbeidet veiledninger til hjelp for saksbehandlingen. I 2004 ble det eksempelvis laget en håndbok om bosettingsspørsmål i tilknytning til enslige mindreårige asylsøkere. Dette var ett av 26 prosjekter og utviklingstiltak i 2003 og 2004 for å kvalitetssikre mottakenes og kommunenes arbeid med denne gruppen.

8.2.3 Tidsregistrering og teknologiske løsninger

Etter en periode med mye kritikk for lang saksbehandlingstid og store restanser, økte fokus på riktig styringsinformasjon, produktivitet og ressursbruk i forhold til måloppnåelse. Det ble stilt krav om et system for måling av produktivitet for å kunne

påvise sammenhengen mellom oppgaver og ressurser i tildelingsbrevene for 2002 og 2003.

I 2002 ble det igangsatt et prosjekt for videreutvikling av virksomhetsplanlegging, resultatoppfølging og styring av virksomheten – det såkalte Ledelsesinformasjonssystemet (LIS). Dette krevde et tidsfordelings- og registreringssystem (TID) for å kunne fordele tidsbruk på forskjellige aktiviteter. Tidsregistreringssystemet gir et bilde av hvordan enheter og avdelinger i direktoratet fordeler timene i forhold til resultatmål i målstrukturen. Antall arbeidede timer overføres automatisk fra stempelingssystemet Win-Tid til TID, slik at de ansatte kan fordele sine timer elektronisk neste dag. Hensikten er å få god oversikt over ressursbruk på de ulike oppgavene. Systemet gir muligheter for å trekke ut nøkkeltall fra forskjellige fagsystemer, lage rapporter til styringsinformasjon, sammenstille og analysere informasjon.

For å kunne fastsette forholdet mellom oppgaver og budsjettbehov, hadde direktoratet behov for å utvikle et verktøy som kunne gi et fullstendig kostnadsbilde av sine ”produkter”. Den første produktkalkylen ble laget i 2003 og data hentes for det meste fra ledelsesinformasjonssystemet. Produktkalkylen er basert på ABC-analyser (Activity Based Costing), og fordeler samlede driftsutgifter, lønn og drift, på et antall definerte eksternt rettede produkter. De aller fleste av de eksterne produktene er knyttet opp mot antall (vedtak, ankomster). Noen er ikke direkte avhengig av antall, men er knyttet til direktoratets formål og pålagte oppgaver definert i tildelingsbrevet. Indirekte kostnader knyttet til landkunnskap, tilrettelegging for saksbehandling av asylsaker og oppholdssaker, og felles utgifter knyttet til ledelse, styring, personal og internkommunikasjon, fordeles etter en nøkkel på de eksternt rettede produktene. Produktkalkyler lages for hver avdeling og summeres opp til direktoratets nivå.

Utlendingsdirektoratet kan gjennom dette systemet angi hvor mye ressurser som er brukt på et antall produkter eller oppgaver, både i sum og i forhold til enhetskostnader. I 2005 var det definert 34 produkter. Et asylvedtak koster kr 7 656, et intervju koster kr 9 916, mens enhetskostnaden for et vedtak i en familiegjenforeningssak koster kr 2 713. Totalsummen gitt av dette systemet tilsvarer regnskapstallet.

Det er ingen andre offentlige virksomheter som har et tilsvarende system. Ut fra prognoser for antall saker som vil kunne komme i løpet av året, sammenholdt med tidligere års enhetskostnader, kan ressursbehovet beregnes mer eksakt enn det som ellers ville ha vært mulig.

Datasystemet for utlendings- og flyktningsaker (DUF) er saksbehandlingsverktøyet for hele utlendingsforvaltningen, og brukes av politiet, Utlendingsdirektoratet, Utlendingsnemnda og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. DUF har innebygget kunnskapsstøtte for utførelse av arbeidsprosesser, og skal bidra til hensiktsmessig saksflyt og kvalitativt Godsaksbehandling på tvers av avdelinger og brukeretater. I databasen finnes

- informasjon om vedtak og hjemmel
- informasjon om sakshistorikk
- supplerende informasjon om grunnlaget for vedtaket

- supplerende informasjon om personen som vedtaket gjelder

I DUF er data fra alle relevante etater lagret i samme database. Denne basen deles med andre saksbehandlingssystemer som NORVIS (saksbehandlingssystemet for søknader om visum til Norge og Schengen) og NIR (Nasjonalt introduksjonsregister). Utvalgte brukere i etater utenfor utlendingsforvaltningen (som skatteetaten og trygdeetaten) har lesetilgang til DUF, og det utveksles informasjon og oppdateringer mellom DUF (utlendingsbasen) og Folkeregisteret hver natt. Registreringen i DUF danner grunnlag for statistikk og rapporter.

DUF er ikke noe fullt utbygget elektronisk saksbehandlingssystem. I dag er fortsatt saksbehandlingen papirbasert, med en stor mengde dokumenter på mange saker. Med den saksmengden som behandles i utlendingsforvaltningen, innebærer det at en stor mengde saker og dokumenter som går mellom ulike instanser bl.a. politiet og direktoratet. Et system for elektronisk saksbehandling er planlagt, og det er kostnadsberegnet til 86 millioner kroner. Det er foreløpig ikke prioritert midler til å utvikle systemet.

8.2.4 Kvalitetsmåling og kontroll med positive vedtak

I brev 18. august 2002 foreslo Utlendingsdirektoratet overfor departementet opprettelse av et uavhengig organ til å gjennomføre eksternkontroll av direktoratets innvilgelser. Etter forslaget skulle organet gjennomføre en legalitetskontroll for å øke tilliten til at direktoratets praksis ligger innenfor rammen av relevante lov- og forskriftsbestemmelser. Organet skulle ikke ha mandat til å kunne omgjøre enkeltvedtak eller til å instruere direktoratet om å omgjøre, men skulle avlegge rapport til departementet etter hver kontroll, med kopi til Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda. Dette forslaget ble imidlertid ikke fulgt opp. I stedet er det innført et system for kvalitetsmåling av positive vedtak.

”Godsak-prosjektet” startet i september 2004. Familiegjenforeningssaker fra perioden 1. januar til 30. juni 2004 ble brukt som pilotprosjekt. I 2005 er det foretatt en gjennomgang på asylområdet.

Kvalitetsmålingen er et egenvurderingssystem der det tas ut et visst antall saker (for tiden 200 saker) av hver sakstype, som vurderes ut fra følgende måleområder:

1. Informasjonsformidling med målekriteriene: Dokumentinnsyn, Svar på henvendelser og Underretning om vedtak
2. Saksforberedelse med målekriteriene: Tilstrekkelig og oversatt dokumentasjon innhentet, innhentet nødvendig tilleggsinformasjon og dokumentorden
3. Vedtak med målekriteriene: Er vilkårene for å gi tillatelse oppfylt?, begrunnelse og er betingelser og medfølgende rettigheter og plikter for tillatelsen oppgitt i vedtaket?
4. DUF-registrering med målekriterier som gjelder graden av registrering om vedtak, personopplysninger, saksforberedelser, hovedperson, og andre relasjoner.

Erfaringer med bruk av kvalitetsmålingssystemet så langt er at det fanger opp en del svakheter ved saksbehandlingen

8.2.5 Internkontroll

Det skal nå etableres internkontrollsystemer og internrevisjon i direktoratet. Internkontrollen er basert på reglement for økonomistyring i staten § 14. Systemet ble utviklet i løpet av 2005, og inneholder blant annet analyser av risiko og vesentlighet. Et eksempel på et delprosjekt gjelder mottaksøkonomi. Delprosjektet har utarbeidet og implementert nye rutiner for internkontroll knyttet til mottaksdrift ved å ta utgangspunkt i Riksrevisjonens bemerkninger og bemerkninger gitt i risikoanalysen som ble gjennomført sommeren 2005.

Det er en intensjon at systemet også skal kunne fange opp avvik når det gjelder kvaliteten på saksbehandlingen.

8.2.6 Etisk plattform og kultur

Utlendingsdirektoratets verdier er *menneskeverd, profesjonalitet og helhetstenkning*. Dette kommer til uttrykk i de etiske retningslinjene fra 26. august 2003, hvor det innledningsvis fremheves at direktoratet skal ha

” en raus, men samtidig respektfull stil preget av åpne faglige diskusjoner, også i forhold til samfunnet omkring. UDI vil oppmuntre ansatte til aktiv bruk av ytringsfriheten. Da er det samtidig viktig at vi har spilleregler som klargjør hvor grensene går og når enkeltansattes handlinger bryter med UDIs legitime interesser”.

Et spørsmål som tas opp er ”Kan jeg protestere mot en beslutning jeg mener er feilaktig?” Under punktet om lojalitet i arbeidssituasjonen sies det at ”det er rom for motforestillinger før en beslutning er tatt. Ansatte har rett og plikt til å nekte hvis man får ordre om å gjøre noe som er klart ulovlig eller klart umoralsk. Denne retten foreligger ikke ved faglig uenighet eller uenighet om virksomhetens mål”.

Under punktet om grundighet, hurtighet og effektivitet, fremkommer det at ”I avveiningen mellom grundighet og hurtighet må det innenfor de enkelte sakstyper etableres en akseptert praksis for hva som er ’godt nok’”. Samtidig understrekes det at kravet om forsvarlig saksbehandling i henhold til forvaltningsloven står fast som ufravikelig. Men i en ”konkret avveining mellom grundighet og hurtighet [kan vi] velge å akseptere en lavere grundighetsterskel og dermed muligheten for flere feil”.

Et hjelpemiddel for å kunne avgjøre hvor høyt opp i organisasjonen spesielle saker eller problemstillinger skal håndteres eller rapporteres, er den såkalte Eskaleringspyramiden. Det er en sjekkliste med 23 punkter der det er angitt hvilke saker som skal løftes av medarbeidere på nivå 1 (saksbehandlere) til henholdsvis nærmeste leder, avdelingsdirektør eller direktøren. De sakene som skal løftes til direktøren, er saker hvor det foreligger mistanke om alvorlig brudd på etiske retningslinjer, korrupsjon eller underslag, vesentlig svikt i måloppnåelse eller saker som berører utlendingsloven § 38. Spørsmål som gjelder feil som avdekkes, riksdekkende nyhetsredaksjon som de ønsker å dekke en sak redaksjonelt, at politisk ledelse i departementet eller rikspolitikere er eller kan bli engasjert eller kritiske forhold rundt klientene skal løftes til avdelingsdirektør.

8.3 Kommisjonens vurderinger

8.3.1 Generelle refleksjoner

Som Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité fremhever et er det viktig, både for den enkelte søker og for samfunnet, at saksbehandlingstiden i direktoratet ikke er urimelig lang. Selv om saksbehandlingstiden er brakt vesentlig ned, er det likevel fortsatt et mål å redusere tiden fra en søknad leveres til saken er ferdig behandlet, og det er nødvendig å sikre at saksbehandlingstiden ikke øker fremover.

Kravet om rimelige saksbehandlingstider må søkes nådd samtidig som kvaliteten i saksbehandlingen holder et høyt nivå. Resultatrapportering og -vurdering må ikke bare baseres på rent kvantitative mål, men også fokusere på kvaliteten i saksbehandlingen. Det er allerede gjort et stort og viktig arbeid for å sikre kvalitet i vedtakene og mange systemer for intern styring er på plass. En del av disse virkemidlene vil være sentrale i den videre utviklingen av kvalitetssikringssystemer. Dette gjelder særlig Regelverksportalen og "Godsak-prosjektet".

Det er på den annen side visse forhold som bør vies større oppmerksomhet fremover enn de tidligere har fått. For det første ser de forskjellige prosessene ut til å være for ledelsesstyrt og for svakt forankret nedover i organisasjonen. Kommisjonen viser i denne forbindelse til at ingen av de prosjektbeskrivelser og -planer den har gjennomgått, uttrykkelig gir saksbehandlere i linjen eller de ansattes organisasjoner noen rolle i utviklingene av systemene. Forankring hos dem som skal bruke systemene i den daglige saksbehandling, er avgjørende for at de skal virke etter sin hensikt. En måte å sikre en slik forankring på, er å gi brukerne en sentral og aktiv rolle i planlegging og utvikling av systemene, både direkte og gjennom sine tillitsvalgte.

For det andre har kommisjonen inntrykk av at den sterkt linjestyrte oppdelingen som preger direktoratet, har forhindret erfaringsutveksling og kontroll med regelanvendelse på tvers både av enheter innen avdelingene og mellom avdelingene. Erfaringen fra MUF-sakene er også et eksempel på at rutinene for å sikre overføring av kunnskaper fra de som arbeider med regelverksutvikling og høringer til de som senere skal stå for saksbehandlingen, kan styrkes.

For det tredje kan det være grunn til å vurdere om tiltak for å sikre kvalitet i vedtakene bør ses mer i sammenheng enn tilfellet synes å være hittil. Beskrivelsen av kvalitetstiltakene kan tyde på at de er utviklet litt usammenhengende over tid, til dels uavhengig av hverandre. Dette finnes ingen felles overordnet beskrivelse av de ulike systemene og hvordan de virker sammen innenfor direktoratet.

Kommisjonen vil på denne bakgrunn anbefale at det på grunnlag av de systemer og rutiner som allerede eksisterer, utarbeides et mer helhetlig system for internkontroll i direktoratet som omfatter de samlede krav som lover, forskrifter og instruksjoner stiller til dets virksomhet. Krav om internkontroll bør fastsettes av departementet ved at departementet pålegger Utlendingsdirektoratet å føre internkontroll for å sikre at virksomhet og tjenester er i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av lov eller forskrift. Direktoratet må kunne gjøre rede for hvordan den oppfyller denne plikten. Departementet bør gi nærmere bestemmelser om pliktens innhold. Departementets

kontroll og tilsyn med direktoratet bør i så fall basere seg på og innbefatte tilsyn med internkontrollen.

Krav til internkontroll stilles allerede på flere områder overfor organer som treffer vedtak som ledd i myndighetsutøvelse, se bl.a. forskrift fastsatt ved kgl. res. 20. desember 2002 om internkontroll i sosial- og helsetjenesten og forskrift fastsatt av Barne- og familiedepartementet 14. desember 2005 for kommunens oppgaver etter lov om barneverntjenester. Internkontroll som verktøy for å sikre oppfyllelse av rettslige krav er en sentral del av offentlig tilsyn med regelverket for helse, miljø og sikkerhet og for det statlige tilsynet med sosial- og helsetjenesten. Av sentrale dokumenter som beskriver internkontroll som metode for å sikre og kontrollere at myndighetsutøvende organer oppfyller sin forpliktelser kan nevnes Helsedirektoratets veiledning "Hvordan holde orden i eget hus - Internkontroll i sosial- og helsetjenesten" av 2004 og Helsetilsynets "Prosedyre for tilsyn utført som systemrevisjon" av 2005.

Slikt pålegg om internkontroll er noe annet og mer enn det som allerede følger av reglement for økonomistyring i staten. Internkontroll etter økonomireglementet har økonomistyring som sitt primære siktemål, og skal først og fremst sikre at budsjettene ikke overskrides, at ressursbruken er fornuftig og at regnskapsføringen er ordentlig. Den skal også omfatte at måloppnåelse og resultater står i et tilfredsstillende forhold til fastsatte mål og resultatkrav, og at eventuelle vesentlige avvik forebygges, avdekkes og korrigeres i nødvendig utstrekning. Til tross for dette har økonomireglementets krav rot i virksomhetsstyringen, ikke i den faglige styringen med direktoratets myndighetsutøvelse og tjenesteyting. Det pålegg om internkontroll kommisjonen foreslår, må forankres i og utarbeides ut fra de faglige kravene, og først og fremst ha disse som basis. Med dette som utgangspunkt bør det være opp til direktoratet om det finner det hensiktsmessig å integrere sin økonomistyring i et slikt internkontrollsystem, eller opprettholde separate systemer for faglig styring og økonomistyring.

Pålegget om internkontroll bør gjelde alle direktoratets vedtak og tjenester og omfatte alle aktiviteter og tiltak som reguleres i utlendings- og forvaltningslovgivningen. I det følgende vil vi likevel bare omtale den delen av virksomheten som går på å fatte vedtak i medhold av utlendingsloven med forskrifter.

8.3.2 Hovedelementer i internkontrollen

Internkontroll i sammenheng med offentlig tilsyn blir ofte definert som systematiske tiltak som skal sikre at virksomhetens aktiviteter planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av lov. Internkontroll dreier seg ikke først og fremst om kontroll i snever forstand, men om tiltak for å sikre oppfølging og forbedring. Internkontroll omfatter derfor det å utarbeide og følge opp systematiske forbedringsprosesser. Internkontroll er ikke noe annet enn arbeid med kvalitet og rettssikkerhet i tilknytning til vedtakene som fattes og tjenestene som ytes. Det er med andre ord ikke tale om formalia som knytter seg til andre "ytre" ting som tidsbruk, rapportering etc.

Internkontroll skal bidra til faglig forsvarlig virksomhet, og er et verktøy som skal sikre at daglige arbeidsoppgaver blir utført, styrt og forbedret i henhold til lovens krav. I forhold til direktoratets vedtak vil internkontrollen særlig omfatte at

vedtakenes innhold blir i samsvar med krav i lover og forskrifter, og at saksbehandlingen er korrekt. En godt fungerende internkontroll utgjør kjernen i ethvert effektivt kvalitetssystem, som utover lovgivers krav og forventninger kan omhandle hvordan virksomheten skal oppfylle andre selvpålagte krav til kvalitet. Dette kan for eksempel være krav til service, ventetider, behandling og saksbehandlingsrutiner som går lenger enn det som kreves i lover og forskrifter mv. Ved fastsetting av slike krav er det vanlig å ta hensyn til forventninger fra brukere, leverandører eller samarbeidspartnere. Hensikten med systemet er å sikre at problemer oppdages og tas hånd om i tide. Det er helt sentralt at kvalitetssikringen integreres i overordnet styring og planlegging av virksomheten.

Internkontroll kan være til hjelp ved de valg og avveininger direktoratet må foreta i sin forvaltning av regelverket, for eksempel mellom effektivitet og rettssikkerhet. Særlig når det gjelder denne avveiningen må de enkelte vedtakstyper kategoriseres og beslutning om hvor stor grad av usikkerhet som kan aksepteres treffes ut fra hvor viktig den enkelte sakstype og den enkelte sak er for partene og for samfunnet, om usikkerhet er til gunst eller skade for parten og hvor mye ressurser som vil være nødvendig for å oppnå en vesentlig bedre grad av sikkerhet i avgjørelsesgrunnlaget.

Som ledd i etablering og vedlikehold av internkontrollen må kravene som følger av de forskjellige lov- og forskriftsbestemmelser identifiseres og det skjønnet som skal ligge til grunn ved vurdering av de enkelte vedtakstypene operasjonaliseres. Dette krever både juridisk og annen faglig ekspertise. Der det må foretas en ytterligere tolkning og subsumsjon som ledd i behandlingen av den enkelte saken, må de aktuelle vurderingstemaene konkretiseres og de aktuelle rettskildene gjøres tilgjengelig. Dette kan for eksempel skje ved at Regelverksportalen knyttes til internkontrollsystemet. Det vil også forutsette at gjeldende praksis beskrives, og at det angis kriterier for når og hvordan denne kan fravikes. Dermed vil internkontrollen også bli et instrument for å oppfylle kravet til jevnlig oppdaterte praksisbeskrivelser fra Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité.

Internkontroll må utøves på alle nivåer i virksomheten. Likevel må hovedansvaret for å sette i gang arbeidet ("innføre" internkontroll) og å holde det i gang ("utøve" internkontroll) ligge til det øverste nivået i virksomheten. I samsvar med vanlige prinsipper om at den som har ansvar for en virksomhet, også har ansvar for internkontrollen, må internkontrollansvaret ligge hos administrerende direktør. Men selv om ansvaret i prinsippet er lagt til øverste leder, bør ansvaret for den praktiske gjennomføringen av internkontrollen delegeres til avdelingsdirektørene.

Den operative delen av det øverste ansvaret for internkontrollen bør legges til en i ledergruppen som ikke har direkte lederansvar, og som kan rapportere direkte til administrerende direktør. Internkontrollen er en sentral del av de ordinære lederoppgavene. Den øverste ledelsen bør derfor sette seg godt inn i internkontrollkravene og sørge for at dette arbeidet blir strukturert og organisert på en hensiktsmessig måte på alle nivåer i organisasjonen.

Internkontrollen må utvikles i nært samarbeid med de ansatte og deres tillitsvalgte, som må medvirke både i planleggingsfasen og i gjennomføringsfasen. De ansattes erfaringer er en vesentlig forutsetning for en velfungerende internkontroll, både som verdifull kunnskap som kan bidra til en systematisk gjennomgang av alle sider ved

virksomheten og for å sikre at de tiltak som blir fastsatt blir kjent og akseptert i hele organisasjonen.

Internkontroll skal bidra til at oppgaver som er nedfelt i utlendingslovgivningen, blir utført, styrt og forbedret. Ingen tjenester blir bedre enn det de ansatte klarer å yte i møte med brukeren. På samme måte som god tjenesteproduksjon krever medvirkning fra de ansatte, vil god internkontroll forutsette det samme. Internkontrollarbeidet bør være nært knyttet til ordinære daglige gjøremål og søkes integrert i de løpende oppgaver. Utvikling og vedlikehold av internkontrollen i nært samarbeid med de ansatte og deres organisasjoner vil dessuten bidra til en bedring av arbeidsmiljøet og arbeidstakernes lojalitet gjennom åpenhet og dialog om mål, rutiner og praksis.

Arbeid med utvikling og gjennomføring av internkontroll må være en integrert og tilpasset del av den løpende driften av virksomheten. Dette arbeidet kan derfor ikke settes bort til eller kjøpes av andre.

Å utvikle en godt fungerende internkontroll er en side ved utviklingen av selve organisasjonen. De ”tekniske” sidene som prosedyrer, sjekklister, metoder for analyser mv er viktige elementer i internkontrollen. Den fremste utfordringen består likevel i å skape en kultur som understøtter de ansattes motivasjon, initiativ og entusiasme for å ha orden i eget hus og fokus på kontinuerlig forbedring av tjenestene. Viktige kjennetegn på en slik kultur er:

- En felles interesse for å være oppdatert på ny viten av relevans for saksbehandlingen, både i ledelsen og blant saksbehandlerne,
- en organisatorisk fleksibilitet som sikrer at ny viten om teorier og metoder for kvalitetsforbedring tas i bruk.
- En ledelsesform som fremmer en åpen dialog, hvor utvikling, refleksjon og læring er vesentlige elementer herunder:
 - En åpenhet mot feil og tro på at man kan lære av feil,
 - en tydelig prioritering av tid og rom for utviklings- og forbedringsarbeid.

I tråd med vanlige prinsipper for internkontroll, bør kravene til internkontroll i Utlendingsdirektoratet innebære at det blant annet skal:

- a) beskrive hvordan direktoratet er organisert, samt direktoratets hovedoppgaver og mål, herunder mål for forbedringsarbeidet. Det skal klart fremgå hvordan ansvar, oppgaver og myndighet er fordelt,
- b) sikre at arbeidstakerne har tilgang til og kunnskap om aktuelle lover og forskrifter som gjelder for deres virksomhet. Det må fremgå hvor det må utøves et skjønn og hvilke retningslinjer som gjelder for dette skjønnnet, og hvordan skjønnstemaene skal operasjonaliseres,
- c) beskrive hvordan forholdet mellom effektivitet og rettssikkerhet er avveid innen de ulike sakstyper som behandles,
- e) sørge for at arbeidstakerne har tilstrekkelig kunnskap og ferdigheter innenfor fagområdet, samt om direktoratets internkontroll,
- f) sørge for at arbeidstakerne og oppdragstakerne medvirker slik at samlet kunnskap og erfaring utnyttes,
- g) gjøre bruk av erfaringer fra brukere og deres representanter til forbedring av direktoratets saksbehandling og tjenester,
- h) skaffe oversikt over områder i virksomheten hvor det er fare for svikt eller mangel på oppfyllelse av myndighetskrav,

- i) utvikle, iverksette, kontrollere, evaluere og forbedre nødvendige prosedyrer, instruksjoner, rutiner eller andre tiltak for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelse av utlendingslovgivningen,
- j) foreta systematisk overvåking og gjennomgang av internkontrollen for å sikre at den fungerer som forutsatt og bidrar til kontinuerlig forbedring i direktoratet.

Beskrivelsen av internkontrollen bør i størst mulig grad være offentlig tilgjengelig. Særlig bør dette gjelde de deler som identifiserer og konkretiserer de rettslige kravene til direktoratets vedtak, og den praksis direktoratet følger i de enkelte sakstyper, med mindre det er nødvendig av for eksempel kontrollhensyn å holde opplysningene internt. Slik åpenhet vil i seg selv kunne fremme kvalitet og likebehandling i etaten og bidra til samfunnsdebatt om direktoratets praksis.

8.3.3 Tilsyn og revisjon

Dersom direktoratets eget arbeid med kvalitet og kvalitetssikring av regelverkforvaltningen legges om til å bygge på internkontroll, må dette få følger også for departementets kontroll- og tilsynsvirksomhet. Hvis denne ikke utformes ut fra tilsvarende prinsipper, vil arbeidet med internkontroll i direktoratet vanskelig kunne bli vellykket. Departementet må for eksempel ikke kreve rapportering og informasjon uavhengig av den rapportering og dokumentasjon som gis av direktoratets internkontroll da dette vil kreve at direktoratet bygger opp forskjellige rapporteringssystemer for seg selv og departementet. Departementets tilsyn må basere seg på direktoratets internkontroll, og også bidra til å utvikle denne gjennom at også internkontrollen gjøres til gjenstand for tilsyn (systemrevisjon). Innføring av internkontroll som styringsmiddel overfor direktoratet, innebærer at departementet bør definere sin rolle i oppfølgingen og kontrollen med direktoratet som en *tilsynsrolle*.

Gjennomføring av en slik metode innebærer at *alle* krav departementet stiller til direktoratet samles under internkontrollen, dvs. både kravene til myndighetsutøvelsen i henhold til lov og forskrifter, måloppnåelse i forhold til politisk fastsatte mål og økonomi- og ressursforvaltningen. Også departementets tilsyn må legges opp for samtlige av kravene samlet.

Et særlig punkt er å sikre tilsynsaktiviteten den nødvendige uavhengighet i forhold til direktoratets virksomhet. Vanligvis kreves også at et tilsyn er uavhengig av en virksomhets eiere. Innenfor forholdet mellom departementer og underliggende etater må man finne andre måter å sikre uavhengighet for tilsynsfunksjonen på.

Tilsyn dreier seg om kontroll med at handlinger og utøvelse av myndighet er i samsvar med lover og forskrifter. Tilsyn er ett av flere virkemidler for å følge opp intensjonene i lovverket. Tilsyn og rådgivning basert på erfaringer fra tilsyn skal medvirke til at:

- Partenes rettssikkerhet og behov for tjenester blir ivaretatt,
- virksomheten blir utøvd på en faglig forsvarlig måte,
- svikt i virksomheten forebygges,
- ressursene blir brukt på en forsvarlig og effektiv måte.

Tilsyn kan foregå som en planlagt aktivitet (planlagt tilsyn), som reaksjon på hendelser (hendelsesbasert tilsyn) og med et overordnet perspektiv

(områdeovervåkning). Det er neppe hensiktsmessig på forhånd å låse fast hvordan departementets kontroll og tilsyn skal foregå, utover det overordnede at både styring, krav og rapportering bør fastlegges som en del av det totale opplegget for kvalitetssikringen av direktoratets forvaltning av regelverket.

Ved planlagt tilsyn med en virksomhet underlagt internkontroll anvendes vanligvis systemrevisjonsmetoden. Når tilsyn gjennomføres som systemrevisjon, undersøkes det om virksomheten gjennom sin internkontroll sikrer at virksomheten er i henhold til kravene i lovgivningen. Når tilsynet skal avklare om virksomheten "sikrer" sin virksomhet, menes at tilsynet både skal undersøke hvordan virksomheten systematisk styrer denne, og om den faktisk gir de resultater som lovgivingen krever.

Hendelsesbasert tilsyn er tilsyn basert på informasjon om enkelthendelser. Formålet med hendelsesbasert tilsyn har flere sider. Tilsynsmyndigheten skal bruke opplysningene fra hendelsene/sakene til å forebygge mot uønskede forhold og fremme parters rettssikkerhet. I tillegg bør departementet opptre normgivende overfor direktoratet gjennom å gi tilbakemeldinger. Tilsynet skal også bidra til at allmennheten har tillit til virksomheten.

Områdeovervåkning er tilsyn med et overordnet perspektiv, og består i å innhente, systematisere og tolke kunnskap om sosial- og helsetjenestene i et tilsynsperspektiv. Slik kunnskap gir grunnlag for å vurdere behovsdekning og kvalitet. En viktig kunnskapskilde vil være departementets egen virksomhet. Erfaringer fra tilsyn blir systematisert, oppsummert og analysert. Det gjelder både erfaringer fra tilsynssaker og fra planlagte tilsyn med direktoratet. I tillegg baseres områdeovervåkingen på statistikk og forskning, eller departementet henter inn kunnskap i form av kartlegginger o.a.

Rekkefølge og sammenheng mellom områdeovervåkning og andre tilsynsformer kan variere. Kunnskap fra områdeovervåkning brukes som grunnlag for å prioritere og innrette tilsynsvirksomheten.

Avgjørende for legitimitet og tillit er faglig gode vurderinger. Dette forutsetter høy faglig kompetanse i departementet om den virksomhet og de områder departementets tilsynsansvar omfatter. I tillegg kreves rollebevissthet, høy tilsynsfaglig kompetanse og metodiske ferdigheter. Særlig dette siste er noe departementet må utvikle dersom det velger å satse på internkontroll som grunnlag for departementets tilsyn med direktoratet.