

Kommisjonsleder Hans Petter Graver: Presentasjon av delinnstilling 2 fredag 23. juni 2006

Oversikt over forslagene fra kommisjonen

Departementets tilsyn og kontroll med utlendingsdirektoratet må systematiseres og baseres på prinsippet om internkontroll. Tilliten til utlendingsforvaltningen er på den ene siden avhengig av en klar sammenheng mellom politiske mål og ansvarlige politikeres opplysninger om utlendingsfeltet, og direktoratets praktisering av lov, forskrift og instruks på den andre siden. Et godt og gjennomslutlig gjennomført internkontrollopplegg og tilsyn vil sikre tillit og troverdighet. Det vil og sikre at virksomheten i direktoratet er i overensstemmelse med rettslige krav og de underliggende politiske føringer. Dette vil redusere det politiske støynivået rundt forvaltningen av utlendingspolitikken og gjøre den mer robust i forhold til oppslag om enkeltsaker. 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 foreslår:

- Departementets tilsyn baseres på internkontroll slik det er utviklet innen andre forvaltningsområder
- Krav til rapportering i kontrolløyemed baseres på internkontrollen
- Roller og ansvarsdeling mellom departementet og direktoratet gjennomgås og klarlegges
- Instruks gis skriftlig, instruks om praktisering av utlendingsloven i egen ekspedisjon
- Den faglige styringen med og veiledning av direktoratets myndighetsutøvelse bør styrkes og reflekteres i etatsstyringen

Arbeidet i kommisjonen

Kommisjonen har definert sin rolle i fase 2 av arbeidet som et utredningsutvalg ikke 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.

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 familieforening. For

det annet fikk kommisjonen utvidet sitt mandat til også å se på noen saker som omhandlet asyl til asylsøkere fra Iran.

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

Kritikken mot avdelingsdirektør Forfang

Kommisjonen er 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. Her presiserer statsråd Solberg 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”, mens avdelingsdirektøren for asylavdelingen uttaler at ”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”. Dette har betydning for den kritikken kommisjonen rettet mot avdelingsdirektør Frode Forfang for ikke å ha fulgt med i hvordan forskriften ble implementert. Disse oppslagene ga grunnlag for en oppfatning hos ham om at rekkevidden av departementets forskrift og intensjonen med § 2 var oppfattet korrekt av de som ville være ansvarlig for direktoratets implementering. Det foreligger da etter kommisjonens oppfatning ikke tilstrekkelig subjektivt grunnlag for å rette kritikk mot ham.

Homofile fra Iran

I 2003 oppsto spørsmål om direktoratets praksis ved behandling av søknader fra homofile asylsøkere fra Iran. På grunnlag av et rundskriv fra justisdepartementet fra 1998, hadde direktoratet fulgt en praksis om å gi asyl uavhengig av om vedkommende hadde forsøkt å leve ut sin legning i hjemlandet før utreise og på grunnlag av en generell vurdering av at homofile i Iran var utsatt for forfølgelse. Utlendingsnemnda hadde lagt seg på en praksis hvor det ble foretatt en individuell vurdering av forfølgelsesrisikoen, basert på en forutsetning om at den enkelte måtte forutsette å leve ut sin legning innenfor aksepterte sosiale og kulturelle normer. Direktoratet orienterte departementet på en måte som gjorde at departementet oppfattet det som at direktoratet ville legge om sin praksis. Dette ble imidlertid ikke gjort. 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.

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 har på denne bakgrunn ikke funnet 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.

Styring, kommunikasjon og kvalitetssikring av vedtak

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. For det annet fører tidsregistreringssystemet til at tid som brukes på andre ting enn å treffe vedtak, går ut over oppfyllelse av de måltall som er satt. Dette rammer for eksempel veiledning av søkere. Dokumentasjon av praksis har vært tilfeldig og usystematisk, og kan fremgå av brev til departementet, høringsvar, interne notater eller vedtak. Det har også vært relativt lite kommunikasjon om faglige spørsmål på tvers mellom enhetene innen avdelingene eller mellom avdelingene.

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. 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 kvalitets- eller kontrollsystemene i direktoratet.

Heller ikke departementet har gjort mye 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.

Forslag om internkontroll

Dette er forhold som etter kommisjonens oppfatning bør vies større oppmerksomhet fremover enn de tidligere har fått. Kommisjonen anbefaler 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.

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.

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.

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.

Rapportering

Pålegget om internkontroll bør gjelde alle direktoratets vedtak og tjenester og omfatte alle aktiviteter og tiltak som reguleres i utlendings- og forvaltningslovgivningen. Departementets krav til rapportering må 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.

Klarlegging av roller

Kommisjonen anbefaler 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.

Tydeliggjøring av instruks

Det er krevende for UDI å forholde seg til det som kan oppfattes som uklare instruks og krav om ad hoc-rapportering. Det er 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.

Instruks som gis bør være skriftlige. 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.

Prioritering av faglige spørsmål i styringen

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.