

Justis- og politidepartementet  
Innvandringsavdelingen  
Postboks 8005 Dep,  
0030 Oslo

Kopi sendes [anders.eldor.boyedep@jd.dep.no](mailto:anders.eldor.boyedep@jd.dep.no)

Oslo, 01.10.10

### **Høringsuttalelse – Delutredning om utvidet instruksjonsmyndighet over Utlendingsnemnda**

Juridisk rådgivning for kvinner, JURK, og Juss-Buss viser til delutredning fra utvalget for klagesaksbehandling på utlendingsfeltet avgitt 26.mars 2010, med høringsfrist 01.10.10, og avgir med dette en høringsuttalelse.

JURK og Juss-Buss gir gratis juridisk rådgivning, og vi uttaler oss på bakgrunn av de erfaringene vi har gjort i forbindelse med vår saksbehandling og vårt oppsøkende rettsopplysnings- og retthjelpsarbeid på utlendingsfeltet. JURK og Juss Buss behandlet til sammen 1081 utlendingssaker i 2009.

## Høringsuttalelse

### 1. Instruksjon i enkeltsaker

JURK og Juss Buss er enig med utvalget i at departementet ikke bør gis en alminnelig instruksjonsmyndighet i prinsipielle enkeltsaker. Momentene som taler mot generell instruksjonsmyndighet, som beskrevet nedenfor, vil i enda større grad gjøre seg gjeldende her.

### 2. Generell instruksjonsmyndighet

JURK og Juss Buss er ikke enig i at Departementet skal gis en generell instruksjonsmyndighet over UNE. Til dette har vi noen bemerkninger.

Den klare hovedregelen er at regjeringen og departementene har full instruksjonsmyndighet. Det er unntakene fra denne hovedregelen som må begrunnes.

Noen av de viktigste hensynene ved opprettelsen av UNE var at departementet skulle konsentrere seg om generelle politiske spørsmål, at et uavhengig domstolsliknende organ skulle sikre rettssikkerhet og likebehandling og at dette igjen ville sikre legitimiteten og tilliten til utendingsforvaltningen. JURK og Juss Buss mener at disse hensynene fortsatt gjør seg gjeldende.

Utvalget foreslår at asylsaker skal unntas instruksjon på bakgrunn av at disse er svært inngripende for den enkelte, og at området er sterkt regelbundet. JURK og Juss-Buss bemerker at også andre deler av utlendingsretten er bundet av våre internasjonale forpliktelser, og at det ikke kun er i asylsaker vedtak vil virke svært inngripende for enkeltmennesker. Det kan for eksempel nevnes retten til familieliv i saker om familieinnvandring og utvisning. JURK og Juss-Buss mener at hensynene som gjør seg gjeldende for å unnta asylsaker fra instruksjon, også gjør seg gjeldende i andre saker.

#### 2.1 Hensynet til rettssikkerhet

På det nåværende tidspunkt stilles det ikke noen spesielle formkrav til instruksjer. Vi mener at det vil innebære at utlendingsretten blir et mindre forståelig og mindre tilgjengelig rettsområde. Vår erfaring tilsier at utlendinger har store vanskeligheter med å orientere seg i regelverket på utlendingsfeltet. Med en utvidet instruksjonsmyndighet vil regelverket bli enda mer komplekst. For rettsjelpere vil det også bli vanskeligere å formidle riktig juss til utlendingene.

Selv om en instruks kun retter seg mot og er bindende for forvaltningen, vil den i praksis ha betydning for utfallet i enkeltsaker.

I dag stilles det ingen krav til kunngjøring av instruks, i motsetning til det som er påkrevd for lover og forskrifter. Dette innebærer at utlendinger og rettshjelpere vil ha vanskeligheter med å finne frem til instruksene som vil gjelde for vedkommende. Videre innebærer det at utlendinger vil ha vanskelig for å oppfatte og innrette seg etter endringer i gjeldende rett.

I motsetning til ved utformingen av en forskrift, vil det ved utformingen av instruks ikke være noen plikt for forvaltningen til å innhente synspunkter. Det vil medføre at det blir svært vanskelig for berørte organisasjoner å uttale seg. Faren ved dette er at ikke alle relevante synspunkter vil komme frem. Dette vil svekke den demokratiske legitimiteten.

Videre mener JURK og Juss-Buss at toinstansbehandlingen vil bli illusorisk på de områder hvor departementet eventuelt gis en myndighet til å gi instruks om lovtolkning, skjønnsutøvelse, faktum og saksbehandling. Når de samme momentene vil bli vektlagt av både UDI og UNE, vil klageadgangen kun være reell ved saksbehandlingsfeil.

## 2.2 Hensynet til effektivitet

Det anføres at hensynet til effektivitet tilsier en utvidet rett til instruksjon, blant annet fordi de faktiske forholdene på utlendingsfeltet skifter raskt og det er vanskelig å forutsi utviklingen. Nye faktiske forhold skal imidlertid allerede legges til grunn i klagesaker så snart nødvendig kunnskap og dokumentasjon foreligger. I tillegg har departementet allerede mulighet til å stille politisk betente utlendingssaker i bero i påvente av forskriftsendring, jf. utl. §76 annet ledd, tredje punktum.

## 2.5 Legitimitet

Ved opprettelsen av UNE var et viktig moment at klageorganet i utlendingssaker skulle få økt legitimitet ved at klageorganet var et uavhengig organ med lekmannsrepresentasjon. Når departementet nå foreslås å få utvidet instruksjonsmyndighet, er UNE ikke lenger uavhengig slik forutsetningen var ved opprettelsen. Dette vil i sin tur svekke tiltroen til klageorganet.

Utlendingsretten er et rettsområde med stor politisk konto. Utlendingssaker vekker stor medieinteresse. JURK og Juss-Buss er bekymret for at politikere vil kunne føle press til å iverksette tiltak gjennom instruks fort og uten grundig utredning, noe som kreves ved forskriftsendring. Den demokratiske legitimiteten styrkes gjennom grundige demokratiske prosesser, som for eksempel høring av berørte instanser. Det styrker ikke den demokratiske legitimiteten at den som "roper høyest" i mediene får sin sak prioritert.

Dersom legitimiteten til organet svekkes, kan flere utlendinger ha et ønske om å ta saken til domstolen. Dette kan være problematisk for en økonomisk svak gruppe som utlendinger er.

## 3. Oppsummering og konklusjon

JURK og Juss-Buss mener at departementet ikke bør gis utvidet instruksjonsmyndighet, verken i prinsipielle enkeltsaker eller generelt.

Vi mener at økt mulighet til instruksjon vil føre til at legitimiteten, toinstansbehandlingen og rettssikkerheten vil svekkes.

JURK og Juss-Buss mener vektingen utvalget har foretatt av momentene rettsikkerhet, legitimitet, effektivitet og politisk styring er uheldig. Vi mener at hensynet til politisk styring er vektet for tungt i forhold til de andre hensynene som gjør seg gjeldende. Spesielt taler hensynene til rettsikkerhet og legitimitet mot at departementet gis utvidet instruksjonsmyndighet over UNE.

#### For Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)

Anne Sophie Lie-Eriksen

Eva Kristine Sogn

Linn Cecilie Hellum

Marianne Jonsson

#### For Juss-Buss

Kristoffer Schiele

Mathias Bjornes