



Innst. S. nr. 237

(2005-2006)

**Innstilling til Stortinget
fra kontroll- og konstitusjonskomiteen**

**Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen vedrørende
Utlendingsdirektoratets (UDI) behandling av 197 saker, hvor arbeids-
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
(MUF-tillatelse)**

Vedlegg: Referat fra åpen høring



Innst. S. nr. 237

(2005-2006)

**Innstilling til Stortinget
fra kontroll- og konstitusjonskomiteen**

**Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen vedrørende
Utlendingsdirektoratets (UDI) behandling av 197 saker, hvor arbeids-
tillatelse er innvilget i medhold av utlendingsloven § 8 annet ledd til
nordrakere som tidligere har hatt midlertidig tillatelse som ikke dannet
grunnlag for bosettingstillatelse eller familiegjenforening
(MUF-tillatelse)**

Vedlegg: Referat fra åpen høring



Innst. S. nr. 237

(2005-2006)

Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen vedrørende Utlendingsdirektoratets (UDI) behandling av 197 saker, hvor arbeidstillatelse 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 (MUF-tillatelse)

Til Stortinget

1. INNLEDNING

Kontroll- og konstitusjonskomiteen vedtok i møte 25. april 2006 å igangsette forberedelser i en egen sak til Stortinget, jf. Stortingets forretningsorden § 12 nr. 10 fjerde ledd, vedrørende Utlendingsdirektoratets (UDI) behandling av 197 saker, hvor arbeidstillatelse 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 (MUF-tillatelse).

Bakgrunnen var brevveksling mellom komiteen og arbeids- og inkluderingsminister Bjarne Håkon Hanssen og ulike oppslag i media som satte fokus på UDIs behandling av de såkalte MUF-sakene og oppfølging av midlertidig forskrift om irakere som tidligere har hatt midlertidig og begrenset arbeidstillatelse i Norge av 24. februar 2005, med endringer av 15. juni 2005.

Statsråd Bjarne Håkon Hanssen ble 25. april 2006 tilskrevet om at komiteen hadde igangsatt forberedelser i en egen sak til Stortinget.

2. SAMMENDRAG

2.1 Bakgrunn

I perioden 1998-2000 kom det en større gruppe kurdere fra Irak til Norge og søkte asyl etter reglene i lov 24. juni 1998 nr. 64 om utlendingers adgang til riket og

deres opphold her (utlendingsloven) § 17. Hovedtyngden av søkerne kom i 1999. Etter en individuell behandling fant norske utlendingsmyndigheter at de færreste av disse søkerne hadde beskyttelsesbehov, og de fleste søknadene om asyl ble dermed avslått. Kurdere fra Irak ble imidlertid frem til 2000 gitt opphold på humanitært grunnlag siden sterke menneskelige hensyn talte for det, jf. utlendingsloven § 8 annet ledd. I februar 2000 ble denne praksisen strammet inn for irakere fra de delene av Irak som var kontrollert av de kurdiske selvstyremyndighetene (partiene PUK og KDP). Justisdepartementet utga et rundskriv som påla direktoratet å kun gi midlertidig arbeids- og oppholdstillatelse etter utlendingsforskriften § 21 sjuende ledd (daværende femte ledd) til denne gruppen. Tillatelsene skulle ha en gyldighet av ett år, uten rett til familiegjenforening eller bosettingstillatelse (såkalt MUF-tillatelse).

I juni 2000 ble det imidlertid besluttet at ordningen med slike midlertidige og begrensede tillatelser skulle avvikles og at kurdere fra de selvstyrte områdene i Irak skulle likestilles med andre asylsøkere uten beskyttelsesbehov. Dette innebar at de skulle få avslag dersom det ikke forelå humanitære grunner som tilsa at det likevel ble gitt tillatelse.

Da de midlertidige tillatelsene begynte å utløpe i 2001, fremmet de fleste i denne gruppen ny søknad om arbeids- og oppholdstillatelse på humanitært grunnlag. Noen av disse søknadene ble innvilget. Dette gjaldt særlig søknader fra barnefamilier. De fleste av dem som fikk behandlet sin sak, fikk imidlertid avslag på søknaden. Til tross for avslaget ble mange gitt anledning til å arbeide i Norge i medhold av utlendingsloven § 17 sjette ledd, som åpner for at asylsøkere med endelig avslag kan gis anledning til å arbeide dersom effektivisering av vedtaket for tiden ikke kan gjennomføres.

Kommunal- og regionaldepartementet besluttet 6. februar 2003 at behandlingen av søknader fra irakere skulle stilles i bero som følge av den spente og uavklarte situasjonen i Irak. Etter gjenopptakelsen av behandlingen 16. januar 2004 har irakere som tidligere

hadde MUF-tillatelse enten søkt om ny arbeidstillatelse, fremmet ny asylsøknad eller anmodet om omgjøring av tidligere avslåtte søknader om arbeids- og oppholdstillatelse.

2. juni 2004 instruerte Kommunal- og regionaldepartementet på ny UDI om å stille alle søknader fra personer som hadde hatt MUF-tillatelse, i bero. Bakgrunnen var at departementet arbeidet med å ferdigstille en forskrift som presiserte innholdet av "særlig tilknytning til riket" etter utlendingsloven § 8 annet ledd.

24. februar 2005 ble det gitt en midlertidig forskrift der det fremgår at lang botid i riket for irakere som hadde hatt MUF-tillatelse, ikke skulle anses som "særlig tilknytning" etter utlendingsloven § 8 annet ledd. Forskriften trådte i kraft 15. mars 2005.

I høringsnotatet av 22. oktober 2004 er bakgrunnen for forskriften beskrevet slik:

"Endringen kommer som følge av departementets ønske om å presisere hvilken vekt oppholdstiden som kurdere fra Irak har opparbeidet seg etter å ha hatt midlertidige arbeids- og oppholdstillatelseter uten rett til familiegjennforening eller bosettingstillatelse (såkalte MUF-tillatelseter), skal tillegges i vurderingen av om disse har "særlig tilknytning til riket" etter utlendingsloven § 8 annet ledd, jf. utlendingsforskriftens § 21 annet ledd. Forskriften innebærer at oppholdstid opparbeidet som følge av slike midlertidige tillatelseter verken skal tillegges vekt i vurderingen av om det bør innvilges oppholdstillatelse på humanitært grunnlag, eller andre ordinære tillatelseter. Hensikten med forslaget er å sikre likebehandling i Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda ved søknader om ordinær tillatelse i medhold av utlendingsloven § 8 annet ledd for denne gruppen."

Samtidig med ikrafttredelsen av forskriften ble berostillelsen av søknader fra gruppen opphevet. Forskriften § 1 lyder:

"Ved vurdering av søknad om asyl eller arbeids- eller oppholdstillatelse fra irakere som har hatt tillatelseter i medhold av lovens § 8 annet ledd, jf. utlendingsforskriften § 21 annet ledd, begrenset i medhold av § 21 sjunde ledd, skal tilknytning opparbeidet gjennom botid i riket etter at slik tillatelse ble gitt ikke tillegges vekt ved vurderingen av hvorvidt det foreligger en særlig tilknytning til riket etter lovens § 8 annet ledd."

15. juni 2005 ble det tilføyd en ny § 2 i den midlertidige forskriften av 24. februar 2005. Bestemmelsen som trådte i kraft 27. juni 2005, åpnet for at tidligere innehavere av MUF-tillatelse som var i fast arbeid, og som derfor kunne forsørge seg selv, skulle gis anledning til å søke og å få arbeidstillatelse i Norge. Da forslaget til endring i den midlertidige forskriften ble sendt på høring i april 2005, fremgikk det at det her var tale om en særordning for en helt spesiell gruppe som var godt integrert og selvforsørget gjennom eget arbeid. Departementet viste til at mange av MUF-erne var i fast arbeid, både som spesialister og som ufaglært arbeidskraft og at mange hadde vært i arbeid helt siden de kom til Norge i 1998-1999. Mange jobbet dessuten i utkantstrøk der det var behov for arbeidskraft.

Forskriften § 2 setter klare vilkår for hvem som skal omfattes av bestemmelsen, og et hovedvilkår er at

arbeidsforholdet var påbegynt senest 1. april 2005. Bakgrunnen for dette kravet var å unngå at det ble etablert arbeidsforhold som ikke var reelle. Dersom søkeren tidligere hadde hatt et arbeidsforhold av minst ett års varighet i riket, var det likevel tilstrekkelig at nytt arbeidsforhold var påbegynt før 1. mai 2005, jf. forskriften § 2 tredje ledd annet og tredje punktum. Etter forskriften § 2 fjerde ledd kan slik tillatelse gis for ett år med mulighet for fornyelse. Søknadsfristen ble satt til 1. september 2005.

Direktoratet satte ikke i gang behandlingen av saker etter den midlertidige forskriften før § 2 trådte i kraft. Da § 1 ble vedtatt, var det allerede annonsert at det ville komme en ny bestemmelse som ville gi rett til arbeidstillatelse for dem i arbeid. Fra august 2005 begynte søknadene å komme inn, og direktoratet startet sin behandling.

Per 15. januar 2006 hadde nesten 700 personer søkt tillatelse etter den midlertidige forskriften.

Over 500 søknader ble innvilget i medhold av forskriften § 2. UDI innvilget mer enn 175 søknader der vilkårene i forskriften § 2 ikke var oppfylt. Arbeidstillatelse ble i disse tilfellene gitt i medhold av utlendingsloven § 8 annet ledd. Denne bestemmelsen gir utlendingsmyndighetene en skjønsmessig adgang til å gi arbeids- og oppholdstillatelse selv om vilkårene for slik tillatelse ellers ikke er oppfylt. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

"Når sterke menneskelige hensyn taler for det, eller når utlendingen har særlig tilknytning til riket, kan arbeidstillatelse eller oppholdstillatelse gis selv om vilkårene ikke er oppfylt. Kongen kan fastsette nærmere regler ved forskrift."

I utlendingsforskriften §§ 21 og 24 er det fastsatt særlige regler om hvem som henholdsvis skal og ikke skal gis tillatelse etter utlendingsloven § 8 annet ledd, men det fremgår klart av forskriften at disse bestemmelsene ikke er uttømmende, jf. utlendingsforskriften § 21 tredje og femte ledd og § 24 annet ledd.

I interne retningslinjer utarbeidet i oktober 2005 nevner UDI en rekke eksempler på forhold som kan komme i betraktning i vurderingen av om det foreligger "sterke menneskelige hensyn" i forhold til søkere som ikke oppfyller kravene i forskriften § 2, blant annet:

- søkeren tjener ikke så mye som 70 kroner timen, og jobber kun deltid
- søkeren har mistet arbeidet fordi UDI ikke ga midlertidig arbeidstillatelse da praksis var slik, slik at søkeren uforskyldt ikke var i jobb på det tidspunkt som skal legges til grunn etter den midlertidige forskriften § 2
- søkeren er blitt syk og har ikke lenger mulighet til å jobbe
- søkeren har aleneomsorg for barn
- søkeren er ufør
- søkeren er en eldre person eller kvinne som det er urimelig å forvente skal jobbe.

I to e-poster datert 22. desember 2005 fra Utlendingsnemndas direktør Terje Sjeggstad til direktør Trygve G. Nordby, ble det uttrykt betenkeligheter til UDIs praksis fra nemndas synsvinkel. Vedlagt e-posten var til sammen tre ikke undertegnede notater. Ett av notatene avsluttes slik:

"Det bes om at ledelsen vurderer å diskutere ovennevnte problemstillinger med direktoratet, eventuelt informere departementet. (Jeg har god grunn til å tro at departementet ikke er informert om direktoratets praksis på dette punkt.)"

I brev av 23. januar 2006 informerte Utlendingsdirektoratet Arbeids- og inkluderingsdepartementet om sin praksis. Saksbehandlingen var på dette tidspunkt nærmest ferdig. 844 personer hadde søkt om arbeidstillatelse etter den midlertidige forskriften og 523 personer hadde fått tillatelse etter forskriften § 2. Direktoratet opplyste i brevet at 176 personer hadde fått subsidiær tillatelse etter utlendingsloven § 8 annet ledd.

Det fremgår av brevet:

"... Alle søknadene som ikke har blitt innvilget etter forskriftens § 2, har blitt undergitt en subsidiær behandling etter utlendingsloven § 8 annet ledd, jf. utlendingsforskriften § 21 femte ledd. Under behandlingen har det blitt vurdert om forskriftens § 1 er til hinder for tillatelse.

Direktoratet er imidlertid av den oppfatning at forskriftens § 1 ikke er til hinder for vurdering av om det foreligger sterke menneskelige hensyn i saken.

Det har også blitt tatt tilbørlig hensyn til Utlendingsnemndas tidligere avslag i klager og omgjøringsansømningsprosedyrer i asylsaker og fornyelsessaker. I flere av sakene som har blitt behandlet etter forskriftens § 2 har direktoratet allikevel innvilget søknadene til tross for tidligere avslag i UNE.

I søknadene som har blitt innvilget har det bl.a. foreligget forhold som direkte har vært knyttet til søkerens arbeidsforhold eller arbeidsevne. Det har da vært naturlig å vurdere om sterke menneskelige hensyn foreligger i forhold til kravet om arbeide i forskriftens § 2. ..."

Departementet reagerte på brevet, først gjennom et kontaktmøte 2. februar 2006 og senere gjennom møter og brev.

8. mars 2006 ble den videre behandling av saker etter den midlertidige forskriften stilt i bero i direktoratet. På dette tidspunktet forelå det 39 ubehandlede saker.

Departementet sendte 10. mars 2006 et brev til Utlendingsdirektoratet med en rekke detaljerte spørsmål om praktiseringen av den midlertidige forskriften § 2, om praksis i tilknytning til utlendingsloven § 8 annet ledd og om de økonomiske konsekvensene av denne praksisen.

Det fremgår av svarbrev av 13. mars 2006, som er undertegnet av direktør Manuela Ramin-Osmundsen:

"Etter å ha foretatt en grundig gjennomgang av direktoratets håndtering av den midlertidige forskriften, ser vi flere forhold som fremstår som kritikkverdige. Etter vår vurdering har direktoratets praksis ikke vært i samsvar med de tydelige politiske intensjonene som kom til uttrykk i forbindelse med forarbeidene til forskriften. Selv om utlendingslovens § 8.2 gir adgang til å gi

arbeids- eller oppholdstillatelse selv om vilkårene ikke er oppfylt, når sterke menneskelige hensyn taler for det, er dette en vurdering som ikke kan foretas uten å se hen til eksplisitte politiske føringer. Dette gjelder spesielt etter at endringer i lovens § 38 trådte i kraft 09.09.05, som ga departementet adgang til å instruere UDI om lovtolkning og skjønnsutøvelse.

Da asylavdelingen og daværende direktør gjorde sine vurderinger, var fokuset først og fremst rettet mot et oppriktig ønske om å finne en løsning for en avgrenset gruppe irakere som hadde oppholdt seg i Norge i 6-7 år og som i lang tid hadde blitt opplevd som en verkebyll. Den humanitære dimensjonen veide tyngst. Forholdet til intensjonene bak forskriften ble i liten grad vurdert.

Dette viser et behov for at det i organisasjonen skjerpes inn hvilken betydning politiske beslutninger og føringer skal ha. Vi kan ikke leve med en situasjon der det kan stilles berettigede spørsmål ved direktoratets respekt for politiske beslutninger.

Det er dessuten helt åpenbart at direktoratet skulle ha informert departementet om hvilken praksis man planla å legge til grunn, i forkant av at sakene ble behandlet. Det følger av de instruksjoner som departementet har gitt vedrørende informasjon om praksis i saker etter utlendingsloven. ..."

Departementet ba i sitt brev av 10. mars 2006 om en utdyping av følgende redegjørelse fra UDI i et vedlegg til virksomhetsplanen:

"Hovedbestemmelsen i den midlertidige forskriften § 2 gir lite rom for skjønn, og mange søkere falt derfor utenfor denne bestemmelsen. Som det fremgår av tallene ovenfor fikk imidlertid mange av søkerne tillatelse i medhold av utlendingsloven § 8 annet ledd. Dette ble resultatet i flere saker, selv om utlendingsloven § 8 annet ledd tidligere hadde vært vurdert og ikke ført til innvilgelse verken i direktoratet eller UNE. Årsaken til dette er at den midlertidige forskriften i seg selv ble ansett som en ny omstendighet som gjorde at vurderingen av sterke menneskelige hensyn i utlendingsloven § 8 annet ledd, jf. utlendingsforskriften § 21 femte ledd ble en annen enn den ellers ville ha blitt."

I svarbrevet av 13. mars 2006 kommenterte UDI den tidligere redegjørelsen slik:

"Bakgrunnen for tilnærmingen var at den midlertidige forskriftens § 2 er en ny sakstype med nye vilkår, der vurderingene skjer på et nytt og annet grunnlag enn det disse sakene tidligere har vært vurdert etter. Når det gjelder lovens § 8 annet ledd er det en unntaksbestemmelse som gir utlendingen mulighet for en skjønsmessig vurdering av om tillatelse bør gis, til tross for at han eller hun ikke fyller vilkårene for den det er søkt om. Etter forarbeidene er formålet med bestemmelsen å fange opp spesielle tilfeller hvor det fremstår som klart urimelig å avslå tillatelse, og direktoratet la til grunn at forhold som at vilkårene for tillatelsen det er søkt om, ikke er oppfylt, og bakgrunnen for dette, kan være relevante momenter i den helhetsvurderingen som må foretas av om sterke menneskelige hensyn tilsier at det allikevel bør gis en tillatelse. Vurderingen av kriteriet "sterke menneskelige hensyn" vil da kunne få et noe annet innhold enn de vurderingene som tidligere er gjort i forbindelse med asylsøknadene og de etterfølgende sakene om opphold på humanitært grunnlag etter utlendingsloven § 8 andre ledd og forskriften § 21 andre ledd. Direktoratet presiserer i den forbindelse at vurderingene ble gjort ut fra forutsetningen i den midlertidige forskriftens § 1 om at tilknytning opparbeidet gjennom botid her etter innvilget MUF-tillatelse ikke skulle tillegges vekt. ..."

Som vedlegg til brevet fulgte to praksisnotater, datert henholdsvis 6. og 13. oktober 2005 samt kopi av 15 vedtak fattet siden 1. januar 2006.

Lovavdelingens uttalelse av 21. mars 2006

Arbeids- og inkluderingsdepartementet ba i brev av 13. mars 2006 Justisdepartementets lovavdeling om bistand til å vurdere enkelte spørsmål knyttet til Utlendingsdirektoratets (UDI) håndtering av en spesiell gruppe saker. Lovavdelingens uttalelse forelå 21. mars 2006. Tolkningssuttalelsen omhandlet bare spørsmålet om hvorvidt vedtakene om å gi oppholdstillatelse kan være ugyldige og kan omgjøres av den grunn.

Lovavdelingen konkluderte med at de hensyn UDI har lagt vekt på er lovlige i en vurdering etter utlendingsloven § 8 annet ledd, som gir adgang til å gi oppholdstillatelse på grunnlag av "sterke menneskelige hensyn". Utlendingsloven § 8 annet ledd gir anvisning på bruk av skjønn, og etter Lovavdelingens syn ligger de helhetsvurderinger som er foretatt av UDI innenfor de skranker som § 8 annet ledd oppstiller, idet disse skrankene i alle fall er beskjedne. Lovavdelingen fant derfor ikke grunnlag for å fastslå at UDI har gått utenfor sin kompetanse og at vedtakene av den grunn skulle være ugyldige.

Lovavdelingen fant at det ikke forelå noen instruks fra departementet til UDI i den midlertidige forskriften i seg selv om anvendelsen av § 8 annet ledd, men presiserer i uttalelsen at en slik instruks uansett ikke ville fått følger for vedtakenes gyldighet. En instruks innebærer som utgangspunkt bare en plikt for UDI til å rette seg etter instruksen, men ingen begrensning i den kompetansen som følger av § 8 annet ledd.

Lovavdelingen har i sin uttalelse ikke tatt stilling til hvorvidt UDI har handlet i strid med politiske signaler eller instruks, eller i hvilken grad UDIs saksbehandling og praksis er kritikkverdig. Lovavdelingen understreker at tolkningssuttalelsen er begrenset til en rettslig vurdering av om vedtakene er ugyldige og at det er viktig å skille mellom politisk klarering og rettslig kompetanse.

Tolkningssuttalelsen fra Lovavdelingen følger som vedlegg 4 til innstillingen.

I pressemelding av 24. mars 2006 fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet fremgår det:

"Arbeids- og inkluderingsdepartementet ble i januar orientert om at UDI har gitt midlertidig opphold til en gruppe nord-irakere (såkalte MUFere). Avgjørelsen er ikke i samsvar med intensjonene bak gjeldende forskrift, og innebærer at regelverket om sterke menneskelige hensyn i utlendingsloven § 8, annet ledd er blitt praktisert mer liberalt i forhold til MUF'ere enn i forhold til andre grupper. UDI informerte ikke departementet i forkant om denne praksisendringen. Departementet iverksatte umiddelbart undersøkelser for å belyse saken i sin fulle bredde, og for å sikre en praksis som er i samsvar med regjeringens uttrykte politikk."

Kontroll- og konstitusjonskomiteen rettet 28. mars 2006 en henvendelse til arbeids- og inkluderingsminister Bjarne Håkon Hanssen. I brevet ba komiteen om å

få departementets vurdering av følgene av at intensjonene i gjeldende forskrifter ikke ble ivaretatt gjennom UDIs behandling av MUF-sakene. Komiteen ba om å få oversendt relevant korrespondanse mellom direktoratet og de involverte departementene. Komiteen spurte videre om departementet mente at UDIs vedtak i MUF-sakene var gyldige, selv om intensjonen i gjeldende regelverk ikke var fulgt. Videre ble det stilt spørsmål om hvordan departementet ville følge opp saken, hvorvidt departementet vurderte personmessige eller organisatoriske konsekvenser av saken og hvilke tiltak departementet ville initiere for å sikre seg at underliggende direktorat i fremtiden ville ivareta intensjonen i forskrifter og andre styringssignaler fra overordnet departement. Brevet følger som vedlegg 1 til innstillingen.

I svarbrev fra arbeids- og inkluderingsministeren av 7. april 2006 (vedlegg 2) blir det opplyst at det i statsråd samme dag ble oppnevnt en uavhengig granskingskommisjon for å gjennomgå UDIs utforming av praksis og foreleggelse for departementet. Det fremgår:

"Granskingskommisjonen skal fremlegge to delrapporter. Del I skal avleveres meg innen 15. mai 2006. Rapport fra granskingen med konklusjoner for del II skal avleveres meg innen 11. juni 2006. Jeg vil etter at kommisjonen har framlagt sin første rapport i mai informere Stortinget på egnet måte.

Jeg vil understreke det selvfølgelig i at underordnede organer, i dette tilfellet UDI, innretter seg etter de styringssignaler som gis gjennom lov, forskrift og instruks. Det er derfor nødvendig å foreta en grundig gjennomgang av denne saken og følgene av den. Jeg vil i dette brevet redegjøre for saken så langt vi har grunnlag for det i dag, og for øvrig viser jeg til at granskingen skal igangsettes umiddelbart."

Arbeids- og inkluderingsministeren uttaler videre:

"Etter at jeg ble gjort kjent med UDIs behandling av søknadene om midlertidig arbeidstillatelse i medhold av utlendingsloven § 8 annet ledd, besluttet jeg å innhente disse sakene til departementet.

Departementets gjennomgang av sakene underbygger, slik jeg ser det, at UDI har etablert en mer liberal praksis etter utlendingsloven § 8 annet ledd enn hva som ellers er vanlig (...)."

Arbeids- og inkluderingsministeren redegjør i svarbrevet også for styringsforholdet på utlendingsfeltet. Det blir blant annet vist til at Utlendingsnemnda (UNE) ble opprettet 1. januar 2001 og at et viktig hensyn bak opprettelsen av en egen klagenemnd var å avlaste departementet for et stort antall enkeltsaker. Det fremgår videre at utlendingslovens regler om styringsforhold ble endret med virkning fra 9. september 2005. Bare dersom det er nødvendig for å ivareta hensynet til rikets sikkerhet eller utenrikspolitiske hensyn, kan departementet instruere om avgjørelsen av enkeltsaker. Departementet kan imidlertid etter dette også styre gjennom å gi generelle instruks til UDI om lovtolkning og skjønnsutøvelse, jf. utlendingsloven § 38. For å sikre tillit til et slikt styringssystem, er det imidlertid en forutsetning at UDI rapporterer om etablering av ny praksis og planlagte praksisendringer.

Arbeids- og inkluderingsministeren understreker at det i denne konkrete saken ikke er rapportert om praksisendringer fra UDI før i ettertid.

2.2 Granskingskommisjonens sammensetning og mandat

Det følger av pressemelding 7. april 2006:

"Det er i statsråd i dag oppnevnt en uavhengig granskingskommisjon som skal gjennomgå Utlendingsdirektoratets (UDI) håndtering av 182 saker, hvor arbeidstillatelse er innvilget i medhold av utlendingsloven § 8 annet ledd til nord irakere som tidligere har hatt såkalt MUF-tillatelse.

Direktør Manuela Ramin-Osmundsen har søkt om permisjon fram til granskningens del 1 er avsluttet, 15. mai. Assisterende departementsråd Ida Børresen skal fungere fra i dag kl. 12.00."

Granskingskommisjonen fikk følgende sammensetning:

Hans Petter Graver, professor dr. juris, Oslo.
Bjørn Solbakken, sorenkskriver, Haugesund
Inger Johanne Sundby, seniorrådgiver, Oslo

Følgende mandat ble fastsatt:

"Mandat for granskningen 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 familiegjeningforening (MUF-tillatelse).

Granskningen skal gjennomgå Utlendingsdirektoratets (UDIs) utforming av praksis og foreleggelse for departementet. Granskningen skal videre kartlegge styringsforholdene mellom departementet og direktorat og gi en vurdering av UDIs skjønnsrom etter utlendingsloven § 8 annet ledd. Granskningen skal ses i lys av det nye styringssystemet som trådte i kraft 9.9.2005.

I den grad granskningen gir grunnlag for det, skal det gis forslag til endringer i styringsdialogen, regelverket eller retningslinjer for å sikre at departementet i forkant av eventuell praksisomlegging i direktoratet får tilstrekkelig informasjon, og at UDI forholder seg til de styringssignaler som gis gjennom lov, forskrift og instruks.

I arbeidet kan det innhentes informasjon fra tidligere og nåværende ansatte i UDI og KRD/AID, samt andre som det antas kan bidra til sakens opplysning. Utvalget skal videre gis tilgang til forvaltningens skriftlig materiale i saken. Det bør sikres god dialog med alle berørte parter. Utvalget skal sette i gang undersøkelsene så snart som mulig.

Granskningen består av to deler:

Første del av granskningen skal være en gjennomgang av UDIs håndtering av skjønnsrommet i utlendingsloven § 8 annet ledd knyttet til 182 av de såkalte MUF-sakene, og spørsmålet om tidspunkt og innhold for varslingsplikten for direktoratet. Bakgrunnen er at direktoratet har anvendt lovens § 8 annet ledd for enkelte av de gruppene som ikke er omfattet av forskriften. av 24. februar 2005 nr.165 § 2. Granskningen skal klarlegge alt som skjedde i forbindelse med utforming av praksis i fht disse sakene, herunder den interne kommunikasjon i direktoratet.

Granskningen skal også omfatte informasjonsutvekslingen mellom UDI og AID. Utvalget skal herunder gjennomgå korrespondanse og kontakt som mellom UDI og KRD/AID i disse sakene. mht. praktiseringen av utlendingsloven § 8 annet ledd som subsidiær drøf-

telse etter behandlingen av søknader om arbeidstillatelse i henhold til midlertidig forskrift av 24. februar 2005 nr. 165 § 2.

Rapport fra granskningen med konklusjoner for del 1 skal avleveres arbeids- og inkluderingsministeren innen 15. mai 2006.

Annen del av granskningen knyttes til 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.

Rapport fra granskningen med konklusjoner for del 2 skal avleveres arbeids- og inkluderingsministeren innen 11. juni 2006."

I brev av 28. april 2006 til Arbeids- og inkluderingsdepartementet ba granskingskommisjonen om utsatt frist. Begrunnelsen var blant annet at kommisjonen fant det vanskelig å skille mellom mandatets to deler i fasen med informasjonsinnhenting, samt at kommisjonen sa seg villig til også å se på sakskomplekset knyttet til UDIs praksis i tilknytning til homofile asylsøkere fra Iran.

Det fremgår av svarbrevet fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet av 3. mai 2006 at departementet aksepterte en utsettelse til 22. mai 2006 for den foreløpige rapporten, som så langt råd er, skal besvare del I i mandatet. Det fremgår videre at en endelig rapport med en samlet vurdering av del I og del II i mandatet skal foreligge i form av en NOU innen 1. juli 2006.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen ble informert om den utsatte fristen i brev av 3. mai 2006 fra arbeids- og inkluderingsministeren.

2.3 Granskingskommisjonens rapport

Granskingskommisjonens delrapport ble avgitt til arbeids- og inkluderingsministeren 22. mai 2006. Samme dag oversendte statsråd Bjarne Håkon Hanssen rapporten til kontroll- og konstitusjonskomiteen. Delrapporten følger som vedlegg 3 til innstillingen.

Det fremgår av rapporten at kommisjonen la til grunn at den måtte anses som et forvaltningsorgan og at den utførte sitt arbeid i samsvar med reglene i forvaltningsloven. Det fremgår videre at kommisjonen la til rette for kontradiksjon i større utstrekning enn det loven krever. Kommisjonen fulgte de regler som er fastsatt for granskingskommisjoner i Justisdepartementets rundskriv G-48/75.

Kommisjonens innhenting av en fullstendig liste over de asylsøkere fra Nord-Irak som opprinnelig fikk såkalt MUF-tillatelse, viste at det totale antallet var 197 og ikke 182, som tidligere lagt til grunn.

Kommisjonene innhentet informasjon fra sakens dokumenter og fra intervjuer med personer som på ulike måter har hatt befatning med saken. Kommisjonen fikk seg forelagt samtlige 197 saker hvor tillatelse var gitt. I tillegg gjennomgikk kommisjonen en del av de sakene hvor det ble gitt avslag. Av tidsmessige grunner kunne ikke kommisjonen gjennomgå samtlige saker, men det opplyses at om lag en tredjedel av innvilgelsene ble gjennomgått.

Hovedkonklusjonen i rapporten er at UDI la opp til og gjennomførte en praksis som delvis var i strid med utlendingsloven § 8 annet ledd og departementets forskrift da direktoratet behandlet søknader fra de såkalte MUF-erne høsten 2005.

Det fremgår av rapportens sammendrag:

"Direktoratet la opp til og gjennomførte en praksis som delvis var i strid med både utlendingsloven § 8 annet ledd og den midlertidige forskriften om irakere som tidligere har hatt midlertidig og begrenset arbeidstillatelse i Norge. Det ble bevisst lagt opp til praksis som lå i ytterkant av det lovlige, uten at noen i ledelsen foretok seg noe nærmere for å få utredet hvor grensene gikk. Det ble heller ikke truffet tiltak for å sikre at saksbehandlingen holdt seg på den rette side av grensen. Departementet ble ikke orientert.

Direktoratets praksis ble utformet etter klare signaler fra direktøren om at direktoratet skulle ha en liberal tilnærming til utlendingsloven § 8 annet ledd. Dette var en generell oppfordring fra ledelsen, som også ble gjentatt i tilknytning til disse sakene. Både direktøren og avdelingsdirektøren i asylavdelingen ga dessuten sin påtegnning på et praksisnotat som ga en konkretisering av momenter som skulle gi grunnlag for tillatelse. Det fremgikk av notatet at enkelte av momentene var i dårlig samsvar med departementets forskrift og rundskriv, og at en slik praksis ville "tøye grensene". Notatet måtte forstås slik at dette likevel ikke var til hinder for å gi tillatelse dersom de anviste momenter forelå."

Granskingskommisjonen har konkludert med at de retningslinjer som ble gitt for saksbehandlingen, førte til at nærmest alle søkere som ikke fylte vilkårene for arbeidstillatelse etter § 2 i den midlertidige forskriften, likevel ble gitt tillatelse, med mindre de var dømt for straffbare forhold eller dersom identiteten ikke lot seg bringe på det rene.

Når det gjelder direktør Trygve G. Nordbys rolle, uttaler kommisjonen:

"At det lot seg gjøre å få gjennomført en slik praksis i et offentlig saksbehandlingsapparat har sammenheng med flere forhold. Direktør Nordby gikk ikke grundig inn i saken eller tok initiativ til ytterligere vurderinger før han godkjente praksisnotatet av 6. oktober 2005. Til tross for at avdelingsdirektøren i sin påtegnning hadde tilbudt et møte om saken, fulgte han ikke opp det. Etter eget utsagn foretok han seg intet annet enn å lese gjennom notatet og påtegningene før han ga sin godkjennelse, og har i den forbindelse vist til at han stolte på sine underordnede og deres vurderinger. Kommisjonen har forståelse for det, men i en sak som den foreliggende, med sin spesielle forhistorie, og hvor det dessuten i praksisnotatet ble tatt tydelige reservasjoner, burde han ha sørget for at spørsmålet ble underlagt en nærmere vurdering. At han unnlot det, er etter kommisjonens syn sterkt kritikkverdig. Det er også kritikkverdig at han ikke så det nødvendig å orientere departementet om at direktoratet la opp til en praksis i strid med departementets forutsetninger."

Kommisjonen viser til at beslutningsprosessen "synes å være utslag av en ledelseskultur hvor beslutninger ble truffet ovenfra uten tilstrekkelig diskusjon med saksbehandlere og ledere på lavere nivåer. Faglig begrunnede innvendinger som ble fremsatt av saksbehandlere, ble ikke lyttet til av ledere på noen nivåer etter at signaler om en liberal tilnærming var gitt ovenfra."

Kommisjonen viser til at slike innvendinger ble referert oppover i systemet, men at de ikke gikk videre fra avdelingsdirektør Paula Tolonen. Hun ga heller ikke råd om at saken burde forelegges departementet.

Kommisjonen finner at ledelsen var preget av en kultur hvor det å legge seg i lovens ytterkant og "tøye grensene" verken ble oppfattet som problematisk, kritikkverdig eller i strid med tillitsforholdet mellom departementet og direktoratet. Det ble drevet et systematisk arbeid fra ledelsens side for å skape forutsetninger for tolkning av regelverket i tråd med ledelsens holdninger. Etter kommisjonens oppfatning er en slik systematisk fremming av eget syn for en gruppe av saker, klart i strid med alminnelige prinsipper for underordningsforholdene i forvaltningen.

Kommisjonen viser til at departementet stilte sterke krav til produksjon og saksavvikling og at diskusjonene på ledermøtet hadde en ensidig fokus på produksjon og saksavvikling og på mediebildet og mediestrategi. Det forhold at departementet hadde gitt en forskrift for behandling av en gruppe utlendinger som over en årrekke hadde opptatt direktoratet, og hvilke konsekvenser denne forskriften fikk for direktoratets behandling av dem, ble ikke satt opp som sak på direktørmøtet. Det fremgår at kommisjonen har fått forskjellige forklaringer om hvorvidt det likevel ble diskutert uformelt mellom direktørene. Kommisjonen uttaler at hvis en slik diskusjon ikke fant sted, viser det en uforståelig likegyldighet i direktoratets ledergruppe til de viktigste styringsmidler fra departementet, som samtlige av lederne må bære ansvaret for.

Når det gjelder Manuela Ramin-Osmundsens rolle, uttaler kommisjonen:

"Kommisjonen har sett på den interne kommunikasjon i direktoratet og på Manuela Ramin-Osmundsens rolle spesielt. Hun var ikke med på å legge opp direktoratets praksis i forhold til forskriften. Kommisjonen mener likevel at hun hadde kunnskap om direktoratets praksis, men at hun ikke forstod implikasjonene av dette."

Når det gjelder saksbehandlingen av MUF-sakene, fremgår det av rapporten at et vesentlig utgangspunkt i direktoratet var at sakene skulle undergis en liberal behandling. Dette var en konsekvens av ledelsens generelle holdning til anvendelsen av utlendingsloven § 8 annet ledd og til hvordan søknader fra denne gruppen skulle vurderes. Det ble ikke gitt signaler om at denne holdningen skulle endres som følge av departementets forskrift. Det ble tvert imot signalisert at loven § 8 annet ledd skulle anvendes subsidiært og at den skulle gis en liberal fortolkning. Dette fremgår av det såkalte praksisnotatet 6. oktober 2005.

Kommisjonen uttaler:

"Synspunktet "liberal praksis" var allment kjent i organisasjonen og var ikke bare knyttet til denne saken, men gjaldt som et generelt prinsipp. Det var i utgangspunktet formulert av Nordby som en grunnleggende retningslinje for all saksbehandling, og var kommet til uttrykk på flere måter. Blant annet var det kommet til uttrykk gjennom Nordbys slagord "Godt nok" for saksbehandlingen. Sakene skulle ikke utredes mer enn

strengt tatt nødvendig, hvilket kunne bety at enkelte kontrollerskler ble senket, noen ganger med den følge at flere fikk tillatelser. Saksbehandlerne ble også oppfordret til å foreta en skjønnsmessig rimelighetsvurdering av det resultatet forskriften ledet til, og derunder bruke sin magefølelse. Hvis resultatet fremsto som urimelig, skulle man gi tillatelse i medhold av utlendingsloven § 8 annet ledd."

Kommisjonen uttaler videre:

"Den praksis som direktoratet la opp til, var åpenbart i strid med de politiske intensjonene som departementets politiske ledelse hadde. Ut fra sakens bakgrunn slik den er beskrevet ovenfor, fremstår det som klart at hensikten med forskriften var å trekke en grense mellom dem som nå skulle gis opphold, og dem som var pålagt å reise tilbake, med mindre de fikk opphold etter utlendingsloven § 8 annet ledd. Det var ikke departementets intensjon at § 8 annet ledd skulle anvendes i større utstrekning enn ellers, heller ikke etter vedtakelsen av § 2 i den midlertidige forskriften. Slik ble da heller ikke forskriften oppfattet, verken av direktoratet i høringsomgangen eller av de andre høringsinstansene. Tvert imot var det mange høringsinstanser som gikk imot den begrensningen av § 8 annet ledd som forskriften § 1 innebar, og den sortering mellom dem som skulle få opphold og dem som fortsatt skulle pålegges utreise som § 2 ledet til. Spesielt for direktoratet måtte forskriften fremstå som et negativt svar på det utspill direktoratet fremmet i brevet av mars 2004 om å gi praktisk talt alle i gruppen opphold etter § 8 annet ledd på grunn av de spesielle forhold som gjorde seg gjeldende for denne gruppen, og den tilknytning de hadde opparbeidet til riket gjennom flere års opphold."

Granskingskommisjonen viser til at resultatet av direktoratets behandling ble at nesten alle fikk opphold uavhengig av kravene i forskriften § 2, såfremt det ikke forelå kriminalitet eller identitetstvil og at det reelt sett nærmest ble gitt et generelt "amnesti" til gruppen. De sakene som ikke falt inn under forskriften § 2, ble inndelt i tre kategorier: 1) de som "nesten" oppfylte vilkårene, 2) de som ikke kunne arbeide og 3) alle andre.

Kommisjonen viser til at utlendingsloven § 8 annet ledd gir utlendingsmyndighetene en skjønnsmessig adgang til å gi arbeids- eller oppholdstillatelse der vilkårene etter bestemmelsens første ledd ikke er oppfylt. Kommisjonen uttaler blant annet:

"... Det er i utgangspunktet overlatt til forvaltningens frie skjønn å avgjøre om en søknad skal innvilges eller ikke. Adgangen til å innvilge søknader på dette grunnlaget er imidlertid ikke helt fri. Tillatelse kan bare gis der det foreligger "sterke menneskelige hensyn" eller der utlendingen har "særlig tilknytning til riket". Det er imidlertid ikke uten videre klart om disse kriteriene er vilkår som må være oppfylt før tillatelse kan gis, eller om det bare er tale om retningslinjer for skjønnsutøvelsen. Selv om den praktiske forskjellen mellom disse to synsvinklene ikke bør overdrives, er spørsmålet ikke uten rettslig betydning.

Lovens ordlyd trekker i retning av at kriteriet "sterke menneskelige hensyn" - som er det aktuelle alternativet i denne saken - er et vilkår som må være oppfylt før en søknad kan innvilges, og den midlertidige forskriften bygger uttrykkelig på samme forutsetning. Selv om det språklig sett er mulig å tolke loven slik at kompetansen i utgangspunktet ikke er betinget av at bestemte vilkår må foreligge, er den ikke tolket slik i rettspraksis.

... Når det gjelder tolkingen av uttrykket "sterke menneskelige hensyn" gir loven beskjeden veiledning, men indikerer iallfall at det skal atskillig til før vilkåret er oppfylt. Det er ikke tilstrekkelig at rimelighetsgrunner taler for å innvilge søknaden. ..."

Kommisjonen viser blant annet til St.meld. nr. 17 (2001-2002) Asyl- og flyktningpolitikken i Norge, der det er gitt følgende beskrivelse av hvilke hensyn som kan komme i betraktning i vurderingen av om det foreligger sterke menneskelige hensyn:

"Sterke menneskelige omsyn i utlendingslova § 8 andre ledd femner om eit vidt spekter av grunnar. I nokre tilfelle er årsaka til at ein asylsøkjjar får arbeids- eller opphaldsløyve at dei blir gitt vern utan at dei fyllar vilkåra for å få asyl, jf utlendinglova § 15. Det kan og mellom anna vere at dei generelle tryggleiksforholda i heimlandet til asylsøkjaren er sær sarskelege. Andre grunnar kan vere alvorlege helseproblem. Omsyn til barn er alltid eit viktig moment i vurderinga. Ei rad ulike velferdsomsyn vil vere relevante, og det blir gjort ei brei vurdering av dei ulike omsyna, som aleine eller saman med andre omsyn kan vere avgjerande for om opphaldsløyve på humanitært grunnlag blir gitt."

Kommisjonen drøfter videre spørsmålet om Utlendingsdirektoratet ved *subsumsjonen* stod fritt å avgjøre om de aktuelle søknadene oppfylte vilkåret "sterke menneskelige hensyn" og oppsummerer:

"... Granskingskommisjonen legger etter dette til grunn at subsumsjonen i tilknytning til utlendingsloven § 8 annet ledd er overlatt til Utlendingsdirektoratets vurderingsfrihet, innenfor de alminnelige rammer for forvaltningens skjønnsutøvelse.

Både når det gjelder subsumsjonsskjønnet og det såkalte kan-skjønn, oppstår det spørsmål om hvilke hensyn som kunne tillegges vekt ved avgjørelsen. Man må her skille mellom situasjonen før og etter den midlertidige forskriften.

Forut for den midlertidige forskriften måtte dette spørsmålet i hovedsak løses gjennom en tolking av utlendingsloven § 8 annet ledd. Utlendingsdirektoratet måtte da kunne legge vekt på forholdene i hjemlandet, helsesmessige forhold og hensynet til eventuelle barn. Også graden av tilknytning til det norske samfunnet ville på dette tidspunktet kunne spille inn.

Den midlertidige forskriften trådte i kraft 15. mars 2005. Det fremgår av forskriften § 1 at tilknytning til riket som irakere har opparbeidet seg gjennom midlertidige og begrensede tillatelser, ikke skal tillegges vekt ved vurderingen av om det foreligger "særlig tilknytning til riket" etter lovens § 8 annet ledd. Forskriften begrenser utvilsomt kretsen av lovlige hensyn i tilknytning til dette vilkåret. Spørsmålet er om forskriften også får betydning for hvilke momenter det lovlig kan legges vekt på ved vurderingen av om det foreligger "sterke menneskelige hensyn".

Kommisjonen viser til Lovavdelingens uttalelse av 21. mars 2006 og uttaler:

"Kommisjonen er som nevnt ovenfor enig i at den midlertidige forskriften § 2 ikke stenger for en vurdering etter utlendingsloven § 8 annet ledd. Kommisjonen er ikke enig i at den midlertidige forskriften ikke begrenser kretsen av lovlige hensyn i relasjon til utlendingsloven § 8 annet ledd, og viser om dette til drøftelsen ovenfor."

Når det gjelder UDIs rapportering til departementet, uttaler kommisjonen:

"Kommisjonen finner det godt gjort at departementet ikke ble orientert om direktoratets praksis før brevet 23. januar 2006. Departementet reagerte raskt og adekvat på dette brevet, først gjennom kontaktmøtet 2. februar 2006, senere gjennom møter og brev. Kommisjonen finner det derfor påfallende at direktoratet først 8. mars 2006 stanset ytterligere behandling av saker etter forskriften. Direktoratet har gitt opphold til 66 irakere i denne gruppen etter 2. februar, men det er bare gitt 6 tillatelser etter utlendingsloven § 8 annet ledd (hvorav en etter en ordinær vurdering). Det er kritikkverdig at ikke behandlingen av saker etter forskriften ble stanset umiddelbart etter departementets reaksjon 2. februar 2006."

Manuela Ramin-Osmundsen fratradte sin stilling som direktør i UDI 22. mai 2006. Hun vil i resten av åremålsperioden stå til disposisjon for departementsfellesskapet.

Med virkning fra 29. mai 2006 fratradte avdelingsdirektør Paula Tolonen midlertidig sin stilling som leder av asylavdelingen og gikk over i annen stilling i UDI.

Lovavdelingens uttalelse av 31. mai 2006

I brev av 29. mai 2006 fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet ble Lovavdelingen bedt om å kommentere den vurderingen Graver-kommisjonen har gjort av "lovlighetsspørsmålet" angående 197 vedtak som UDI traff med grunnlag i utlendingsloven § 8 annet ledd. Det er spurt særskilt om hvorvidt det som kan fremstå som uenighet mellom Lovavdelingen og granskingskommisjonen, kan ha sin bakgrunn i ulik tilnærming og ulikt kildemateriale.

Det fremgår av Lovavdelingens uttalelse:

"I vårt brev til Arbeids- og inkluderingsdepartementet 21. mars 2006 konkluderte vi med at de hensyn UDI hadde lagt vekt på var lovlige i en vurdering etter utlendingsloven § 8 annet ledd. Vi kunne heller ikke, på grunnlag av de redegjørelsene vi hadde mottatt, se at de helhetsvurderingene som var foretatt, var av en slik karakter at vedtakene kunne sies å ligge utenfor de skranker for UDIs kompetanse som utlendingsloven § 8 annet ledd eventuelt måtte oppstille, idet disse skrankene etter vårt syn i alle fall var beskjedne. Vi hadde dermed ikke grunnlag for å fastslå at UDI hadde gått utenfor sin kompetanse, og at vedtakene av den grunn skulle være ugyldige. Vi understreket i vår uttalelse at vi ikke hadde sett UDIs avgjørelser i de konkrete sakene."

Det fremgår videre:

"I vurderingen av om de eksempler på sterke menneskelige hensyn som er gitt i UDIs praksisnotat 6. oktober 2005, er lovlige hensyn, har kommisjonen uttalt følgende:

"Kommisjonen er enig med Lovavdelingen i at søkerens alder og helse vil kunne være lovlige hensyn ved vurderingen etter utlendingsloven § 8 annet ledd. Mer tvilsomt er det om det også kan legges vekt på om søkeren er i inntektsgivende arbeid eller ikke, og på hva vedkommende i tilfelle tjener. Slike momenter kaster bare i liten utstrekning lys over søkerens reelle behov for å få innvilget en søknad om arbeids- eller oppholdstillatelse på humanitært

grunnlag, og ligger antakelig utenfor lovens formål. Legger man til grunn at forhold av denne karakter er utenforliggende, hefter det en feil ved skjønnsutøvelsen i de sakene der slike hensyn er tillagt vekt. Og uansett om disse hensynene i seg selv skulle ligge innenfor lovens ramme, er de så perifere at det ikke i forhold til disse søkerne, som hadde fått avslag på sine asylsøknader og pålegg om utreise, kan være adgang til å legge avgjørende vekt på dem."

Tvil knytter seg først og fremst til hvorvidt de to kulepunktene i praksisnotatet som vi tok utgangspunkt i, og som gjelder tilknytning til arbeidslivet ("søkeren tjener ikke så mye som 70 kr timer, og jobber kun deltid" og "søkeren har mistet arbeidet fordi UDI ikke ga midlertidig arbeidstillatelse da praksis var slik, slik at søkeren uforskyldt ikke var i jobb på det tidspunkt som skal legges til grunn etter den midlertidige forskriften § 2"), viser til lovlige hensyn i en vurdering etter utlendingsloven § 8 annet ledd.

Lovavdelingen er enig med kommisjonen i at de nevnte forholdene må sies å ligge i grenseområdet for hva det adgang til å legge vekt på. Vi antar således at det er plass for delte meninger om spørsmålet. Etter vårt syn vil de ikke i seg selv kunne utgjøre sterke menneskelige hensyn. Vi har imidlertid ikke ansett det utelukket å legge vekt på slike hensyn som relevante som ledd i den helhetsvurderingen som må skje etter kriteriet "sterke menneskelige hensyn" i utlendingsloven § 8 annet ledd. Som nevnt uttalte vi oss ikke om UDIs tolking av uttrykket "sterke menneskelige hensyn" var for lempelig, eller om disse hensynene var tillagt for stor vekt.

Vi er for øvrig i prinsippet enig med kommisjonen i at den midlertidige forskriften kunne begrense kretsen av lovlige hensyn i relasjon til utlendingsloven § 8 annet ledd. Den midlertidige forskriften er en del av bakteppet for vår vurdering i uttalelsen 21. mars 2006, og forskriftens betydning for hvilke hensyn som er relevante er tatt i betraktning når vi konkluderer med at hensynene nevnt i UDIs praksisnotat er lovlige - uten at uttalelsen dermed går nærmere inn på hvor stor vekt de kunne tillegges. Dette er et spørsmål som det ville være lettere å belyse etter en gjennomgåelse av praksis i aktuelle saker."

Lovavdelingens tolkningsuttalelse følger som vedlegg 5 til innstillingen.

2.4 Åpen kontrollhøring 1. juni 2006

Som et ledd i behandlingen av saken besluttet komiteen å avholde en åpen kontrollhøring torsdag 1. juni 2006, jf. reglement for åpne kontrollhøringer.

Følgende ble invitert og møtte til høring:

- Arbeids- og inkluderingsminister Bjarne Håkon Hanssen, med bisitterne departementsråd Ellen Seip og ekspedisjonssjef i Innvandringsavdelingen, Thor Arne Aass
- Tidligere kommunal- og regionalminister, stortingsrepresentant Erna Solberg
- Tidligere direktør i Utlendingsdirektoratet (UDI) Trygve G. Nordby
- Tidligere direktør i Utlendingsdirektoratet (UDI) Manuela Ramin-Osmundsen
- Leder av granskingskommisjonen, professor Hans Petter Graver. Som bisittere hadde han med de to øvrige medlemmene av kommisjonen, seniorrådgiver Inger Johanne Sundby og sorenskriver Bjørn Solbakken.

- Direktør i Utlendingsnemnda (UNE), Terje Sjøgestad.

Komiteen hadde også invitert de fire fagforeningene i Utlendingsdirektoratet. Følgende møtte til høringen:

- Samfunnsviterne, representert ved hovedtillitsvalgt Marianne Ecker med spesialrådgiver Hans Christian Apenes (Samfunnsviterne sentralt) som bisitter
- Juristforbundet, representert ved hovedtillitsvalgt Stein Wik med styremedlem Anne-Karin Storhaug som bisitter
- Parat, representert ved hovedtillitsvalgt Erland Pettersen, med nestleder Pål Arnesen (Parat sentralt) som bisitter
- Norsk Tjenestemannslag (NTL), representert ved hovedtillitsvalgt Bente Aavik Skarprud, med varamedlem Sigrun Mæland som bisitter.

De problemstillingene komiteen ønsket å få belyst under høringen, var:

- Hvordan har det vært mulig at den styringskultur som Graver-utvalget beskriver har fått utvikle seg?
- Hvordan har statsråden håndtert situasjonen, og hva vil han gjøre for å gjenreise tilliten til utlendingsforvaltningen?

Stenografisk referat fra høringen følger som vedlegg til denne innstillingen.

3. KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Berit Brørby, Svein Roald Hansen og Ivar Skulstad, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen og lederen, Lødve Solholm, fra Høyre, Per-Kristian Foss, fra Sosialistisk Venstreparti, Inge Ryan, fra Kristelig Folkeparti, Dagfinn Høybråten, og fra Senterpartiet, Magnhild Meltveit Kleppa, viser til at det den 1. juni 2006 ble avholdt høring i kontroll- og konstitusjonskomiteen om UDIs behandling av de såkalte MUF-sakene hvor 197 tillatelser er innvilget med hjemmel i utlendingsloven § 8 annet ledd. Tillatelsene ble i disse sakene gitt til mennesker fra Nord-Irak som tidligere har hatt midlertidig tillatelse som ikke dannet grunnlag for bosettingstillatelse eller familiegjenforening. Videre viser komiteen til delrapport av 22. mai 2006 fra den regjeringsoppnevnte Graver-kommisjonen som blant annet skulle granske UDIs behandling av nevnte saker. Komiteen viser dessuten til brev fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet til komiteen av 7. april 2006 og til uttalelser fra Lovavdelingen av 21. mars og 31. mai 2006.

Innledningsvis vil komiteen presisere at den foreliggende sak ikke omhandler utlendingspolitikken innhold. Regjeringen har bebudet at den vil fremme forslag om en ny utlendingslov for Stortinget våren

2007. I den forbindelse vil Stortinget få anledning til en bred og gjennomgående debatt om norsk utlendingspolitikk og den fremtidige utforming av lov og regelverk på området.

Utgangspunktet og kjernen i denne saken er etter komiteens mening i hvilken grad Regjeringen med utgangspunkt i gjeldende rollefordeling har en betryggende politisk styring med utlendingsforvaltningen/UDI. Komiteens målsetting er å sikre en best mulig utlendingsforvaltning som har bred tillit i befolkningen.

Skillet mellom politikk og forvaltning

Komiteen viser til at det er et grunnleggende utgangspunkt for vår styreform at statsråden er konstitusjonelt ansvarlig for den politikk som utøves i vedkommende del av statsforvaltningen. En regjering kan fjernes gjennom valg eller ved mistillit fra Stortinget dersom det er kvalifisert misnøye med den politikk som føres. Dette gjelder imidlertid ikke for embets- og tjenestemenn i forvaltningen. Det er derfor avgjørende at det etableres styringsystemer som sikrer at det oppdrag som gis til forvaltningen gjennom lover, forskrifter, instruksjoner og bestillinger blir fulgt opp.

Komiteen vil presisere at vårt demokratiske folkestyre er helt avhengig av at forvaltningen lojalt følger opp lovene som gis av nasjonalforsamlingen, samt regler og instruksjoner som gis av regjeringen som utøvende myndighet. Demokratiet er videre avhengig av at informasjon som er avgjørende for politikktutformingen formidles til politikerne. Selv om det ikke er mulig å etablere et entydig og allmenngyldig skille mellom politikk og administrasjon, er det forvaltningens oppgave å sørge for at problemstillinger som er politiske i sin karakter eller kan sette statsråden i politisk ansvar, blir undergitt politisk behandling. Innenfor de rammer for legitim politisk styring som er gitt i lov- og regelverk, er det de politiske organer som fastlegger rekkevidden av det politiske ansvar. Gitt de klare rolleforskjeller som eksisterer, finner komiteen grunn til å anerkjenne den viktige innsats som gjøres i forvaltningen for å kvalitetssikre politiske beslutninger. Det er viktig at eventuelle motforestillinger blir lyttet til og at det gis rom og mulighet for faglig diskusjon før beslutninger tas.

Komiteen vil i denne sammenheng understreke at informasjonsplikten er sentral i hele vårt styringsystem og for utøvelsen av politisk ansvar. Uten at informasjonsplikten påaktes i hele forvaltningen, blir det umulig å utøve politisk ansvar.

Komiteen har merket seg at det er foretatt flere endringer i styringsforholdene på utlendingsfeltet de siste årene. Utlendingsnemnda (UNE) ble opprettet 1. januar 2001, og behandler klager på vedtak fattet av UDI. Departementets styring skal overfor UNE skje gjennom lov og forskrift. Dersom det er nødvendig for å ivareta hensynet til rikets sikkerhet eller utenrikspolitiske hensyn, kan departementet instruere UDI om avgjørelsen i enkeltsaker. Gjennom endringer i 2005 ble det fastlagt at Kongen i statsråd skal være klageorgan i slike saker. Da ble det også vedtatt at departemen-

tet kan styre gjennom å gi generelle instruksjoner til UDI om lovtolkning og skjønnsutøvelse. Komiteen vil bemerke at for å sikre tillit til et slikt styringssystem er det en forutsetning at departementet til enhver tid er oppdatert når det gjelder praksis og mulige praksisendringer i UDI og at det er lojalitet i direktoratet og departementet i forhold til politisk ledelse.

Om hva saken har avdekket

UDI

Komiteen viser til at departementet gjentatte ganger har presisert rapporteringsplikten overfor UDI, blant annet i departementets tildelingsbrev i forbindelse med statsbudsjettet i 2003, 2004 og 2005.

Komiteen har merket seg at det gjennom den gjennomførte granskningen og den åpne høringen er klarlagt at UDI, tross dette, og i strid med rapporteringsplikten unnlot å rapportere om praksisen de la opp til ved behandlingen etter utlendingsloven § 8 annet ledd for søkere med MUF-tillatelse som ikke fikk arbeidstillatelse etter den midlertidige forskriften § 2.

Komiteen viser i den sammenheng til at Graverkommisjonen finner det "uforståelig at departementet ikke ble varslet i forkant", at UDI selv i brev til Arbeids- og inkluderingsdepartementet datert 13. mars 2006 skriver at det var "helt åpenbart at direktoratet skulle ha informert departementet" og at også tidligere direktør Trygve G. Nordby i den åpne kontrollhøringen erkjente at den manglende orienteringen utgjorde et brudd med rapporteringsplikten overfor departementet.

Komiteen vil understreke betydningen av å overholde rapporteringsplikten, og finner det meget kritikkverdigg at UDI har unnlat å rapportere til departementet i denne saken.

Komiteen viser videre til at den praksis UDI la seg på i behandlingen av MUF-sakene etter Utlendingsloven § 8 annet ledd, betegnes som "åpenbart i strid med de politiske intensjonene" i Graver-kommisjonens rapport, og at også UDI konkluderer med at praksisen ikke var i samsvar med "de tydelige politiske intensjonene" i brev datert 13. mars 2006.

Komiteen ser alvorlig på at UDI i behandlingen av disse sakene ikke fulgte opp de politiske føringene fra departementet.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet viser også til at Justisdepartementets lovavdeling i brev datert 21. mars 2006 skriver at "(d)et er verken i forskriften eller i høringsbrevet gitt føringer for praktiseringen av kriteriet "sterke menneskelige hensyn" i § 8 annet ledd for de tilfeller der en søker faller utenfor vilkårene i forskriften § 2".

Disse medlemmer viser til at det er ulike oppfatninger om hvor avklarte de politiske føringene var i forskriften. UDI burde derfor ha lagt sin praksis for behandling av MUF-sakene fram for departementet. Disse medlemmer understreker også at denne saken viser behovet for klarere politiske styringssignaler. Disse medlemmer viser videre til at statsråd

Bjarne Håkon Hanssen i høringen 1. juni 2006 sa at han hadde

"observert at det har vært en uklar rolleforståelse, uklare kommunikasjonsrutiner, uklarhet rundt styringssignalene og uklare krav til form når det gjelder rapportering".

Komiteen har notert at det under Stortingets høring 1. juni 2006 framkom en entydig oppfatning blant de ansattes representanter om at det var forankret en praksis i UDIs ledelse om at man i tvilssaker skulle avgjøre saken i søkerens favør, også i saker som ikke gjelder beskyttelsebehov. Komiteen anser at en slik praksis er å trå inn på politikernes område og innebærer en politisk føring for skjønnsutøvelsen i saksbehandlingen.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, er innforstått med at det i beskyttelsessaker kan være grunnlag for en slik ja-ved-tvil-praksis, i tråd med de retningslinjer FN's høykomisær for flyktninger anbefaler.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til at det klart politiske spørsmålet om saksbehandlerne i UDI som avgjorde diverse søknader om oppholdstillatelse, asyl, familiegjening med mer skulle innvilge eller avslå søknader det var tvil om, ble besvart med at tidligere direktør Trygve G. Nordby hadde bestemt at det i slike tilfelle skulle gis innvilgelse av søknadene. Trygve G. Nordby tok således selv den klare politiske avgjørelse i stedet for å forelegge den for departement og regjering. Disse medlemmer anser en slik opptreden for å være en bagatellisering av virkeligheten og ikke i pakt med en lojal oppfølging av lover gitt av nasjonalforsamlingen samt det regelverk og de direktiver stillingen gir.

Disse medlemmer er dypt uenige i en slik holdning og mener derfor at landets politiske myndigheter gjennom vedtak og forskrift eller instruks sørger for den motsatte holdning og fremmer derfor følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen sørge for at UDIs holdning til ulike søknader om asyl, opphold, familiegjening og lignende er slik at ved tvil skal søknadene avslås."

Komiteen har også merket seg at det under høringen kom fram at praksisen i UDI ved behandling av asylsøkere med usikker identitet ikke har vært i overensstemmelse med departementets føringer om at det ikke skal gis permanent opphold i Norge dersom det er tvil om identiteten. Komiteen finner det særlig alvorlig at UDIs avvikende praksis fortsatte selv etter at daværende statsråd Erna Solberg i spørretimen 24. november 2004 informerte Stortinget om en praksis som ikke var i overensstemmelse med praksisen som faktisk ble ført i UDI. Dette til tross for at også ansatte i UDIs statsborger- og bosettingsenhet slo

alarm gjennom et lengre notat til sin nærmeste overordnede.

De to ovenfor nevnte forhold sammen med behandlingen av MUF-sakene vitner, slik komiteen ser det, om at det har vært en uklar rolleforståelse i UDIs ledelse av hva som er forvaltningens område og hva som er politikernes område. Dette finner komiteen alvorlig og kritikkverdig.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet mener det påhviler både departementet og UDI å foreta nødvendige avklaringer rundt rolleforståelse og styringssignaler for å hindre uklarhet.

Komiteen har notert at det har fremkommet ulike oppfatninger i det juridiske miljø til hvorvidt UDIs behandling av MUF-sakene etter utlendingsloven § 8 annet ledd var lovstridig, men finner ikke i denne sammenheng grunn til å gå nærmere inn i denne diskusjonen. Uansett hva man måtte komme til ved denne vurderingen, finner komiteen det kritikkverdig at direktoratets ledelse var klar over at man tøyde grensene langt, men likevel unnlot å foreta seg noe nærmere for å finne ut hvor grensene gikk og sikre at saksbehandlingen holdt seg på riktig side av grensen. Alminnelig aktpågivenhet i forhold til politisk følsomme spørsmål burde uansett ha tilsagt at man foretok en nøyere avveining av dette.

Komiteen har merket seg at granskingskommisjonen finner det godtgjort at departementet ikke ble orientert om UDIs praksis i MUF-sakene før brevet av 23. januar 2006, og at granskingskommisjonen mener departementet reagerte "raskt og adekvat på dette", først gjennom kontaktmøtet 2. februar 2006, senere gjennom møter og brev. Komiteen finner i likhet med granskingskommisjonen at det er påfallende at direktoratet først 8. mars 2006 stanset ytterligere behandling. Tidligere direktør Manuela Ramin-Osmundsen forklarte i høringen 1. juni 2006 dette med at beskjeden fra departementet ikke var klar og foregikk i et uformelt rom. Statsråd Hanssen ga i høringen uttrykk for at beskjeden fra departementet til UDI i møtet 2. februar 2006 var tydelig nok. Komiteen anser at dette forholdet viser et behov for tydeligere rutiner i styringsdialogen, og at den er skriftliggjort og lett sporbar.

Statsrådene

Komiteen viser til at tidligere statsråd Erna Solberg i høringen 1. juni 2006 beskrev spenninger i forholdet mellom departementet og UDI, noe som toppet seg våren 2002. I oktober 2005 fant hun grunn til å advare sin ettertreder statsråd Hanssen om "trang til å tøye grenser" i UDI. Statsråd Hanssen beskrev i høringen 1. juni 2006 forholdet mellom departement og UDI som preget av "uklar rolleforståelse, uklare kommunikasjonsrutiner, uklarhet rundt styringssignaler og uklare krav til form når det gjelder rapportering".

Komiteen har notert at tidligere statsråd Solberg endret informasjonsrutinene mellom departementet og

UDI og satte i gang et arbeid for å lage nye styringsinstrumenter. Dette arbeidet munnet ut i lovendringer som trådte i kraft 9. september 2005. Gjennom endringene ble departementets instruksjonsmyndighet utvidet slik at departementet nå kan gi generelle instruksjoner om lovtolkning og skjønnsutøvelse. I saker om rikets sikkerhet eller som for øvrig berører utenrikspolitiske hensyn, kan departementet dessuten gi instruksjoner om behandlingen av enkeltsaker. Departementet kan også beslutte at vedtak truffet av UDI til gunst for utlendingen, skal overprøves av UNE. Gyldigheten av vedtak til gunst for utlendingen i UNE, kan departementet prøve for domstolene gjennom søksmål. Det ble også etablert en ordning med "stornemnd" i UNE. Vedtak i stornemnd skal danne presedens både for UDIs og UNEs senere vedtak i likeartede saker.

Komiteen finner det godtgjort at det i saken om de 197 MUF-søknadene foreligger brudd på informasjonsplikten. Komiteen finner likevel grunn til å stille spørsmål ved om tidligere statsråd Solberg gjennom fire år som ansvarlig for dette feltet gjorde nok for å etablere ryddige styrings- og kommunikasjonslinjer mellom departement og direktorat. Komiteen anser at det var grunn til å forvente at begge de ansvarlige statsråder i større grad forsikret seg om at disse rutinene fungerte godt, i og med den erkjennelsen de satt inne med, og fordi det gjaldt et sentralt politikkområde som flyktning- og innvandringspolitikken. Komiteen viser til at disse spørsmål inngår som tema for delinnstilling to fra Graver-utvalget og går derfor ikke videre i denne side av saken nå.

Forventninger fremover

Komiteen har ut fra de kritikkverdige forhold som er avdekket i denne saken en klar forventning om at departementet nå tar et overordnet ansvar for at utlendingsforvaltningen får en organisering som ivaretar behovet for politisk styring og kontroll innen rammen av den rolledeling som lovgivningen på feltet fastsetter mellom de ulike organer. Det er behov for å fokusere på ledelse, styringsdialog, saksbehandling, rolleforståelse og kultur. Det må gis et klart oppdrag til direktoratets ledelse, og departementet må over en periode følge opp dette oppdraget tettere enn det som er vanlig i en løpende driftssituasjon.

Styringsdialog

Styringsdialogen mellom departementet og UDI har, slik den er beskrevet i komiteens høring, etter komiteens oppfatning vært preget av hyppig og fragmentert kontakt i ulike former og på mange nivå. Dialogen har dels vært formell, dels uformell og fremstår som lite strukturert. Det er etter komiteens oppfatning behov for en forbedret styringsdialog og klarere rutiner for en sporbar og tydelig kommunikasjon mellom departementet og UDI. Komiteen mener man trenger klarere styringssystemer og rutiner for styring, og ber departementet om å følge opp dette og melde tilbake om hvilke tiltak som er iverksatt i forbindelse med statsbudsjettet for 2007. Komiteen har merket seg at Arbeids- og inkluderingsdepartementet har klar-

gjort og fastlagt kommunikasjonsrutinene mellom departementet og UDI. Komiteen forutsetter at departementet har en tett oppfølging av at de nye rutinene blir etterfulgt.

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.

UDI

1. SAKSBEHANDLING

Det er svært viktig, både for den enkelte søker og for samfunnet, at saksbehandlingstiden i UDI ikke er urimelig lang. Komiteen vil fremheve at man i de siste årene har gjort en solid innsats for å redusere saksbehandlingstiden i etaten. Det er etter komiteens mening nødvendig å sikre at saksbehandlingstiden ikke øker fremover. Det er fortsatt et mål å redusere tiden fra søknad leveres til saken er ferdig behandlet.

Komiteen vil fremheve at kravet om rimelige saksbehandlingstider i UDI må søkes nådd samtidig som kvaliteten i saksbehandlingen holder et høyt nivå. Komiteen ber departementet vurdere om det er behov for å styrke UDI ressursmessig for å oppnå dette. Komiteen finner også grunn til å understreke nødvendigheten av at det til enhver tid er gode rutiner for kvalitetssikring av direktoratets skjønnsutøvelse. Resultatrapportering og -vurdering må ikke bare baseres på rent kvantitative mål, men også fokusere på kvaliteten i saksbehandlingen.

2. ROLLEFORSTÅELSE OG ROLLEFORDELING

Komiteen anser at behandlingen av denne saken har avdekket forhold som viser et tydelig behov for å sikre en god rolleforståelse hos ledere og saksbehandlere i UDI. Komiteen er positiv til at Arbeids- og inkluderingsdepartementet vil etablere et eget rollevalg eller en tilsvarende ordning der representanter for departement og direktorat kan drøfte hva som ligger i de ulike rollene.

Komiteen vil understreke betydningen av en tydelig og mest mulig hensiktsmessig rollefordeling mellom departementet, UDI og UNE. Under høringen 1. juni 2006 ble det stilt spørsmål ved hvorfor ikke UNE varslet departementet om UDIs praksis i MUF-sakene, selv om den i UNE ble ansett for å ikke å være i overensstemmelse med generell praksis og signaler. UNEs direktør Terje Sjeggstad opplyste at det ikke forelå noen plikt, og ble heller ikke sett på som naturlig, å gå til departementet med en slik sak. Komiteen finner ikke dette tilfredsstillende, og vil be departementet sørge for at det finnes arenaer der det er naturlig at slike forhold kan tas opp også med departementet.

Komiteen har også merket seg at UNEs direktør Terje Sjeggstad i høringen 1. juni 2006 beskrev en fare for ubegrunnet forskjellsbehandling som følge av lovendringene som ble foretatt høsten 2001. Komiteen vil be departementet om å nøye følge utviklingen, og sikre at den nyetablerte stornemnden i UNE blir et effektivt redskap for å sikre likebehandling på alle nivå i utlendingsforvaltningen.

3. KULTUR OG ARBEIDSMILJØ

Det er også nødvendig å tilstrebe en trygg og åpen styringskultur og et godt arbeidsmiljø i etaten. Kulturen bør etter komiteens mening være preget av gjensidig respekt, åpenhet, dialog og lojalitet. Det er viktig, både for arbeidsmiljøet og kvaliteten i saksbehandlingen, at innvendinger og kritikk ikke stoppes på laveste ledernivå, men bringes opp for vurdering og avklaring. For å skape en trygg kultur må ansatte ha en annen beskyttelse i tilfelle konflikt med ledelsen, jf. blant annet arbeidet med nye bestemmelser i arbeidsmiljøloven om vern av varslere. Komiteen ber departementet vurdere å gjennomføre en ny arbeidsmiljøundersøkelse i UDI med det første. En slik undersøkelse vil etter komiteens mening være avgjørende for at det arbeidet som nå må gjøres for at UDI skal være en sunn organisasjon med fokus på tildelte arbeidsoppgaver, skal lykkes.

4. ÅPENHET OG TILLIT

Tilliten til utlendingsforvaltningen er 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. Det er etter komiteens mening viktig å legge bedre til rette for åpenhet rundt og innsikt i UDIs arbeid. Etter komiteens mening bør det bli en større grad av offentlighet rundt UDIs praksis i asylsaker og i familiegjenforeningssaker, og det bes om at departementet legger til rette for utarbeidelse av jevnlig oppdaterte praksisbeskrivelser. Slike offentlig tilgjengelige beskrivelser av forvaltningspraksis i UDI vil etter komiteens mening fremme kvalitet og likebehandling i etaten. De vil imidlertid også sikre samfunnsdebatt om kontroversiell praksis og dermed muliggjøre en eventuell praksisomlegging dersom det skulle være behov for dette.

Om granskningen

Komiteen viser til at både Trygve G. Nordby og Manuela Ramin-Osmundsen har fremsatt sterk kritikk mot det prosessuelle grunnlaget for Graver-utvalgets rapport av 22. mai 2006. Professor Hans Petter Graver ga i høringen 1. juni 2006 klart uttrykk for at kommisjonen, tross den fremsatte kritikken, stod fast ved sine konklusjoner. Men han sa samtidig at tidspresset som kommisjonen arbeidet under kunne ha medvirket til at involverte parter følte seg dårlig ivaretatt.

Komiteen vil på prinsipielt grunnlag presisere at det er viktig å sikre rettssikkerheten til partene i en granskingsprosess. Det ville imidlertid vært uheldig både for de involverte parter og for UDI om granskningen av de 197 MUF-sakene skulle dratt ut i tid med den konsekvens at Stortingets høring måtte utsettes til høsten 2006. Dette er etter komiteens mening også et moment som må tillegges vekt i en helhetlig rettssikkerhetsvurdering av den konkrete sak.

Det er etter komiteens mening positivt at Regjeringen nå vil gjennomgå retningslinjene som ligger til grunn for offentlige granskinger, jf. rundskriv fra

4. mars 1975. Komiteen ber særlig om at man vurderer å tydeliggjøre hvilke beviskrav og partsrettigheter som skal gjelde, og om at man melder tilbake til Stortinget på egnet måte.

Andre del av Graver-utvalgets arbeid

Komiteen har merket seg at annen del av Graverutvalgets arbeid vil omfatte en mer generell gjennomgang av ansvarsforholdene og forankring ved utforming av praksis i UDI. Dersom granskningen gir grunnlag for det, skal det også legges fram forslag til endringer i styringsdialog, regelverk eller retningslinjer som sikrer at UDIs praksis følger gjeldende lov, forskrift og instruks.

Komiteen forutsetter at departementet nøye vurderer rapporten og de tiltak den foranlediger og ber om at Stortinget i St.prp. nr. 1 (2006-2007) blir orientert om oppfølgingen så vel av utvalgets arbeid som av denne komitéinnstillingen.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet refererer til den åpne høringen hvor tidligere direktør Trygve G. Nordby i ettertid mente man burde ha lagt sakene frem for departementet fordi det ble reist spørsmål om at grensene i forhold til Utlendingsnemnda ble tøyd - og han beklaget dette. Disse medlemmer registrerer at Nordby mente det var en feilvurdering fra sin side - ikke fordi lovtolkningen var feil eller endring i praksis, men fordi denne håndteringen kunne oppfattes som politisk kontroversiell. Disse medlemmer er av den oppfatning at Nordbys oppfatning er i dårlig samsvar med virkeligheten idet vi er av den mening at han her snakker om en helt ny praksis med å gi arbeidstillatelse til syke, uføre, folk som aldri hadde arbeidet osv.

Disse medlemmer registrerte videre i høringen at Trygve G. Nordby mente at

"det var helt nødvendig å få etablert både ledere og rutiner som sikret at beslutninger av vesentlig og prinsipiell betydning ble tatt av ledere i linjen. Dette var det ikke alle som likte."

I denne forbindelse ønsker disse medlemmer å understreke at det var styringen av lovtolkningen som var mislikt. Videre mener disse medlemmer at det er ankeinstansen UNE som skal fange opp eventuelle gale avslag. Dessuten mener disse medlemmer at manglende kontroll er i dårlig samsvar med det regelverk UDI er satt til å forvalte. Videre ser disse medlemmer tydelig at midlertidige ansettelser, underbemanning i asyl- og oppholdsavdelingen, produksjonspress og pålegg om å senke kontrollnivået, synes å ha vært et kontroversielt tema. Et resultat av denne driftskultur i UDI ble slik disse medlemmer oppfatter det at en holdning som "ved tvil, si ja", ikke var synonymt med en human praksis. Disse medlemmer har merket seg at denne "ved tvil - si ja"-holdning og minimal kontroll av søknadene kom aldri frem i UDI-direktørens offentlige rapporter, presseoppslag, samtaler osv.

Disse medlemmer registrerte i slutten av Trygve G. Nordbys innlegg bekymring for rettssikkerheten,

idet han som part i en sak oppfatter granskingskomisjonens meget sterke ordbruk som minner om en form for en dom, og hvor synspunkter ikke kommer frem og disse vurderinger ikke tydeliggjøres slik man gjør i en dom og hvor det i realiteten ikke eksisterer klage- eller ankeadgang. Disse medlemmer viser til høringen og refleksjoner fra fagforeningene hvor det fremkommer informasjon om ledelse og ledelseskultur i UDI, spesielt etter at MUF-sakene kom opp og frem til dags dato. Slik disse medlemmer oppfattet det, er fagforeningene i denne perioden blitt kjent med sider av UDI og en "frykktkultur" som de ikke kjente inngående til tidligere, med fokus på de ansattes opplevelser av faglige lojalitetskonflikter under Trygve G. Nordbys ledelse. Derfor finner disse medlemmer det noe underlig at Nordby etterlyser sin egen rettssikkerhet i forhold til Graver-kommisjonen, sett i lys av interne konflikter i UDI hvor de ansatte hevder at direktørene var enerådende og at de ansatte nærmest ikke hadde rettigheter og muligheter for å kunne bli hørt.

I forbindelse med spørsmål fra saksordfører Dagfinn Høybråten om likebehandling av asylsøkere, ønsker disse medlemmer å fokusere på Trygve G. Nordbys meget klare "ja, absolutt"-svar hvor han henviser til de mange års praksis med likebehandling og hvor det er meget stor grad av likebehandling. Som tidligere påpekt av disse medlemmer er vi av den mening at Nordby her snakker om en helt ny praksis med å gi arbeidstillatelse til syke, uføre, folk som aldri hadde arbeidet osv., som dermed utløser en vesentlig forskjellsbehandling.

Spørsmål fra UDI til departementet for å få signaler og tilbakemeldinger i asyl- og oppholdssaker ble fokusert, og disse medlemmer registrerer med interesse Nordbys svar om at mange saker ble liggende veldig lenge i departementet og at det var mangel på fullgod tilbakemelding.

På spørsmål fra Fremskrittspartiets Carl I. Hagen om UDI har fulgt de politiske vedtatte retningslinjer og instruks i forskrifts form, registrerer disse medlemmer at Trygve G. Nordby svarer at "når det er så klart innenfor loven, er det ikke like opplagt at man skulle sett den bjella i forhold til å rapportere." Disse medlemmer vil i denne sammenheng bemerke at Lovavdelingen sier ikke at det er klart innenfor loven.

Disse medlemmer viser til at tidligere direktør i UDI, Manuela Ramin-Osmundsen, i sitt innlegg fremførte at hun ikke var kjent med den praksisen og hovedlinjene som UDIs asylavdeling hadde lagt seg på fra høsten 2005. I denne forbindelse ønsker disse medlemmer å vise til pressemelding fra Utlendingsdirektoratet datert den 9. august 2002 hvor det opplyses at fire nye toppledere i UDI er ansatt. Disse medlemmer fokuserer spesielt på stillingsbeskrivelsen som sier "Ramin-Osmundsen vil som assisterende direktør arbeide nært sammen med direktøren, med hele UDI's arbeidsfelt som ansvarsområde". Derfor finner disse medlemmer det ubegripelig at Manuela Ramin-Osmundsen ikke var kjent med praksisen og hovedlinjene som asylavdelingen hadde lagt seg på, samt kunnskapen til sentrale notater og underlagsmateriale i sakens anledning. Disse medlemmer stiller spørs-

mål om Ramin-Osmundsen oppfylte den arbeidsplikt som stillingen innebar idet hennes ansvar var hele UDIs område og ikke et avdelingsansvar.

For disse medlemmer er det ubegripelig at tidligere assisterende direktør ikke var oppdatert om omlegging av praksis og de nye hovedlinjer. Under utspørringen hadde Carl I. Hagen et spørsmål om hvorfor MUF-sakene aldri ble drøftet på direktørmøtene fra oktober i fjor, til det gikk opp for Ramin-Osmundsen at det her var en annen praksis enn den man trodde. Disse medlemmer er svært overrasket over Ramin-Osmundsens svar som tydelig ga uttrykk for at den nye praksis aldri ble drøftet på direktørmøter - verken formelt eller på en uformell måte.

Disse medlemmer viser til debatten i kjølvannet av at det ble klart at den forrige direktør i UDI ikke var norsk statsborger. Mange reagerte på dette, i og med at mange var av den klare mening at stillingen som direktør i UDI var en embetsmannsstilling som i henhold til Grunnloven § 92 er forbeholdt norske statsborgere, som også må oppfylle et av fire tilleggskrav.

Disse medlemmer konstaterer at Regjeringen ved utenriksministeren ikke anser stillingen som øverste leder for landets utlendingsdirektorat for å være en embetsstilling, og at det er greit hvis de tilsatte i UDI er utenlandske statsborgere. Dette representerer et syn disse medlemmer ikke deler. På denne bakgrunn fremmes følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen sørge for at stillingen som direktør i UDI gjøres til en embetsstilling."

"Stortinget ber Regjeringen sørge for at alle saksbehandlerstillinger og stillinger i UDI som medfører instruksjonsmyndighet over saksbehandlere som behandler konkrete søknader om asyl, oppholdstillatelse, familiegjenforening og lignende, forbeholdes norske statsborgere."

4. FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Fremskrittspartiet:

Forslag 1

Stortinget ber Regjeringen sørge for at UDIs holdning til ulike søknader om asyl, opphold, familiegjenforening og lignende er slik at ved tvil skal søknadene avslås.

Forslag 2

Stortinget ber Regjeringen sørge for at stillingen som direktør i UDI gjøres til en embetsstilling.

Forslag 3

Stortinget ber Regjeringen sørge for at alle saksbehandlerstillinger og stillinger i UDI som medfører instruksjonsmyndighet over saksbehandlere som behandler konkrete søknader om asyl, oppholdstillatelse, familiegjenforening og lignende, forbeholdes norske statsborgere.

5. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen viser til det som står foran og rå Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Innst. S. nr. 237 (2005-2006) - vedrørende Utlendingsdirektoratets (UDI) behandling av 197 saker, hvor arbeidstillatelse er innvilget i medhold av utlendingsloven § 8 annet ledd til nordrakere som tidligere har hatt midlertidig tillatelse som ikke dannet grunnlag for bosettingstillatelse eller familiegjenforening (MUF-tillatelse) - vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 13. juni 2006

Lodve Solholm
leder

Dagfinn Høybråten
ordfører

Vedlegg 1

Brev fra kontroll- og konstitusjonskomiteen til arbeids- og inkluderingsminister Bjarne Håkon Hanssen, datert 28. mars 2006

Ad behandlingen av MUF-sakene

Komiteen viser til en rekke oppslag i media vedrørende UDIs behandling av de såkalte MUF-sakene, og oppfølging av midlertidig forskrift fra Kommunal- og regionaldepartementet av 24. februar 2005 og fra juni 2005.

Komiteen ber om å få departementets vurdering av følgene av at intensjonene i gjeldende forskrifter ikke ble ivaretatt gjennom UDIs behandling av MUF-sakene. Komiteen ber om å få oversendt relevant kor-

respondanse mellom direktoratet og de involverte departementene.

Mener departementet at UDIs vedtak i MUF-sakene er gyldige selv om intensjonen i gjeldende forskrifter ikke ble fulgt?

Hvordan vil departementet følge opp denne saken?

Vurderer departementet personellmessige eller organisatoriske konsekvenser som følge av denne saken?

Hvilke tiltak vil departementet initiere for å sikre seg at underliggende direktorat i fremtiden vil ivareta intensjonen i forskrifter og andre styringssignaler fra overordnet departement?

Vedlegg 2

Brev fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet v/statsråden til kontroll- og konstitusjonskomiteen, datert 7. april 2006

Vedrørende behandlingen av MUF-sakene

Jeg viser til kontroll- og konstitusjonskomiteens brev av 28. mars 2006. Komiteen peker på oppslag i media vedrørende Utlendingsdirektoratets (UDI) behandling av de såkalte MUF-sakene, og oppfølging av midlertidig forskrift fra Kommunal- og regionaldepartementet av 24. februar 2005 og fra juni 2005.

Komiteen ber videre om å få departementets vurdering av følgene av at intensjonene bak gjeldende forskrift ikke ble ivaretatt. (Med "MUF-sakene" forstås her 182 saker hvor arbeidstillatelse er innvilget i medhold av utlendingsloven § 8 annet ledd til nordrakere som tidligere har hatt midlertidig oppholdstillatelse som ikke dannet grunnlag for bosettingstillatelse eller familiegjening.)

Innledningsvis vil jeg opplyse at det i statsråd i dag er oppnevnt en uavhengig granskingskommisjon for å gjennomgå UDIs utforming av praksis og foreleggelse for departementet. Granskingen skal bestå av to deler, jf. vedlagte mandat. Kommisjonen skal videre kartlegge styringsforholdene mellom departementet og direktoratet og gi en vurdering av UDIs skjønnsrom etter utlendingsloven § 8 annet ledd. Granskingen skal ses i lys av det nye styringssystemet som trådte i kraft 9. september 2005.

I den grad granskingen gir grunnlag for det, skal det gis forslag til endringer i styringsdialogen, regelverket eller retningslinjer for å sikre at departementet i forkant av eventuell praksisomlegging i direktoratet får tilstrekkelig informasjon, og at UDI forholder seg til de styringssignaler som gis gjennom lov, forskrift og instruks.

Granskingskommisjonen skal fremlegge to delrapporter. Del I skal avleveres meg innen 15. mai 2006. Rapport for granskingen med konklusjoner for del II

skal avleveres meg innen 11. juni 2006. Jeg vil etter at kommisjonen har framlagt sin første rapport i mai informere Stortinget på egnet måte.

Jeg vil understreke det selvfølgelig i at underordnede organer, i dette tilfellet UDI, innretter seg etter de styringssignaler som gis gjennom lov, forskrift og instruks. Det er derfor nødvendig å foreta en grundig gjennomgang av denne saken og følgene av den. Jeg vil i dette brevet redegjøre for saken så langt vi har grunnlag for i dag, og for øvrig viser jeg til at granskingen skal igangsettes umiddelbart.

Om styringsforholdet på utlendingsfeltet

Siden 2000 har Stortinget vedtatt vesentlige endringer i styringsforholdet på utlendingsfeltet. Utlendingsnemnda (UNE) ble opprettet 1. januar 2001. Et viktig hensyn bak opprettelsen av en egen klagenemnd var å avlaste departementet for et stort antall enkeltsaker. UNE behandler i dag alle klager over vedtak etter utlendingsloven som tidligere ble behandlet av departementet. Den viktigste grunnen til opprettelsen av UNE var å styrke rettssikkerheten for utlendinger. "Et nøytralt, uavhengig, domstolslignende organ som klageinstans vil sannsynligvis i større grad ha mulighet til å kunne forvalte en rettferdig likebehandling i tråd med regelverket enn det dagens ordning har" ble det uttalt i Innst. O. nr. 42 (1998-99). Politisk styring skulle skje gjennom lov og forskrift.

Senere er utlendingslovens regler om styringsforhold endret med virkning fra 9. september 2005. Bare dersom det er nødvendig for å ivareta hensynet til rikets sikkerhet eller utenrikspolitiske hensyn, kan departementet instruere om avgjørelsen av enkeltsaker. Departementet kan imidlertid etter dette også styre gjennom å gi generelle instruksjoner til UDI om lovtolkning og

skjønnsutøvelse, jf. utlendingsloven § 38. For å sikre tillit til et slikt styringssystem, er det imidlertid en forutsetning at UDI rapporterer om etablering av ny praksis og planlagte praksisendringer. Dette er omtalt i Ot.prp. nr. 31 (2004-2005) Om lov om endringer i utlendingsloven m.m. (styringsforhold på utlendingsfeltet), hvor det heter at "det er en forutsetning at man til en hver tid er oppdatert når det gjelder praksis og mulige praksisendringer i UDI". Dette framgår også av tildelingsbrev til direktoratet av 11. januar 2005, departementets brev av 19. april 2005 og tildelingsbrev av 19. januar 2006.

I brev av 19. april 2005 til direktoratet sier departementet blant annet følgende om hvilke punkter det skal informeres om:

- Større praksisendringer som UDI beslutter å gjennomføre på bakgrunn av endringer i asyltilstrømmingen (tildelingsbrevet R 2-2)
- Praksisendringer som berører en større gruppe asylsøkere, og som følge av vesentlige endringer i et annet lands (opprinnelsesland etter transittland) politiske forhold eller sikkerhetssituasjon
- Praksisendringer med store økonomiske konsekvenser, eksempelvis utgifter til saksbehandling, asylmottak, sosialhjelp eller helsetjenester
- Tilfeller der man i forbindelse med vurderingen av å endre praksis har sett at endringen vil gi Norge en praksis som vesentlig fraviker praksis i andre nordiske/europeiske land (mer liberal eller mer restriktiv)
- Praksisendringer som vil føre til en ikke ubetydelig økt tilstrømning av asylsøkere fra visse land eller grupper
- Praksisendringer som vil kunne føre til en ikke ubetydelig økning i antallet søknader om oppholdstillatelse
- Endringer i praksis i UDI på grunn av positive vedtak i UNE
- Praksis som kan utvikle seg på områder som ikke er regulert av utlendingsloven
- Praksis som blir dannet på grunn av en ny type saker og der denne praksisomleggingen antas å få betydning for en større gruppe søkere etter hvert
- Praksis som det vil være et særlig behov for å klargjøre og forklare for allmennheten.
- Praksis i UNE i på områder der departementet har instruert UDI om lovtolkning eller skjønnsutøvelse.
- I tillegg må UDI, som lagt inn i tildelingsbrevet, orientere departementet om behov for retningslinjer eller endringer av lov og forskrift, der dagens regelverk fremstår som lite hensiktsmessig eller stivbent.

Det er i denne konkrete saken ikke rapportert om praksisendringer fra UDI før i ettertid.

Av media de siste dagene ser jeg at gratulasjonsbrevet fra Trygve Nordby til meg av 20. oktober 2005 trekkes fram, der han om MUFerne sier følgende: "En spesiell utfordring i denne sammenheng er Nord-ira-

kere med tidligere midlertidig opphold (MUF): I 2000 fikk i underkant av to tusen kurdere fra Nord-Irak midlertidig oppholdstillatelse uten rett til familiegjening. For de fleste i denne gruppen er det funnet en løsning gjennom en midlertidig forskrift for de som har fast arbeid. Resten av gruppen vil forbli en verkebyll dersom det ikke etableres varige løsninger. Vi vil gjerne få bidra med innspill til hvordan dette og andre tilfeller med langvarig opphold uten utsikter til varig løsning kan håndteres i tråd med intensjonene i regjeringsplattformen." Jeg viser til det som står foran og anser ikke dette som en rapportering i henhold til brevet av 19. april 2005.

Komiteen spør om departementet mener at UDIs vedtak i MUF-sakene er gyldige, selv om intensjonen bak gjeldende forskrift ikke ble fulgt

For å kunne besvare komiteens spørsmål, er det nødvendig å redegjøre kort for bakgrunnen for regelverket for disse sakene. Ved beslutning av 15. juni 2005 tilføyde Regjeringen Bondevik II en ny § 2 i midlertidig forskrift av 24. februar 2005 om irakere som tidligere har hatt midlertidig og begrenset arbeidstillatelse i Norge. Paragraf 2 åpner for at irakere som tidligere har hatt såkalt MUF-tillatelse (midlertidig oppholdstillatelse som ikke danner grunnlag for bosettingstillatelse eller familiegjening) og som er i fast arbeid, kan gis ordinær arbeidstillatelse etter utlendingsloven § 8 første ledd. Da utkast til forskriftsbestemmelsen ble sendt på høring i april 2005, ble det uttalt at det her var tale om en særordning for en helt spesiell gruppe som er godt integrert og selvforsørget gjennom eget arbeid. Det fremkom videre at departementet ønsket å åpne for at de såkalte MUFerne skulle få en utvidet rett til arbeidstillatelse i Norge. I høringsbrevet uttales videre: "I og med at tillatelsene utelukkende vil knyttes opp mot et arbeidsforhold i Norge, vil tillatelser til denne gruppen ikke medføre en utgiftspost eller belastning for det norske samfunnet." Forskriften setter klare vilkår for hvem som omfattes av bestemmelsen. Hovedvilkåret er at søkeren er i et arbeidsforhold som senest ble påbegynt 1. april 2005. Dersom søkeren tidligere har hatt et arbeidsforhold av minst ett års varighet i riket, er det likevel tilstrekkelig at nytt arbeidsforhold er påbegynt før 1. mai 2005. Tillatelse etter forskriften gis for ett år med mulighet for fornyelse. Søknadsfristen var 1. september 2005.

I brev av 23. januar 2006 informerte UDI departementet om behandlingen av disse sakene. Det ble opplyst at 844 personer hadde søkt om arbeidstillatelse etter den midlertidige forskriften. UDI begynte å fatte vedtak i august 2005. Over 500 søknader ble innvilget i medhold av forskriften § 2. UDI opplyste videre at over 175 søknader ble innvilget selv om vilkårene i forskriften § 2 ikke var oppfylt. Arbeidstillatelse ble da gitt i medhold av den generelle unntaksbestemmelsen i utlendingsloven § 8 annet ledd, som fastsetter at det kan gis arbeids-/oppholdstillatelse dersom "sterke menneskelige hensyn taler for det" eller når "utlendingen har særlig tilknytning til riket". Om dette skriver UDI i vedlegg til virksomhetsrapporten for 2005, over-

sendt departementet 19. februar 2006, at den midlertidige forskriften i seg selv ble ansett som en ny omstendighet som gjorde at vurderingen av "sterke menneskelige hensyn" ble en annen enn den ellers ville ha blitt. UDI har i ettertid opplyst at pr. 8. mars d.å. var 39 saker ubehandlet. Restansen skyldtes manglende avklaringer mht. dokumentasjon, pågående straffesaker osv. Disse sakene er nå stilt i bero.

I den midlertidige forskriften er det fastsatt i § 1 at tilknytning opparbeidet gjennom botid i riket etter at MUF-tillatelse ble gitt, ikke skal tillegges vekt ved vurderingen av hvorvidt det foreligger en "særlig tilknytning til riket" etter utlendingsloven § 8 annet ledd. Forskriften oppstiller derimot ingen begrensninger eller retningslinjer for vurderingen av om det foreligger "sterke menneskelige hensyn" etter utlendingsloven § 8 annet ledd. Lovkriteriet gir anvisning på en utpreget skjønnsmessig helhetsvurdering. Langvarig forvaltningspraksis viser imidlertid at det normalt skal mye til for at det skal gis tillatelse etter denne generelle unntaksbestemmelsen.

I interne retningslinjer utarbeidet i oktober 2005 nevner UDI en rekke eksempler på forhold som kan komme i betraktning i vurderingen av om det foreligger "sterke menneskelige hensyn" i forhold til søkere som ikke oppfyller kravene i forskriften § 2, bl.a.:

- søkeren tjener ikke så mye som 70 kr timen, og jobber kun deltid,
- søkeren har mistet arbeidet fordi UDI ikke ga midlertidig arbeidstillatelse da praksis var slik, slik at søkeren uforskyldt ikke var i jobb på det tidspunkt som skal legges til grunn etter den midlertidige forskriften § 2,
- søkeren er blitt syk og har ikke lenger mulighet til å jobbe,
- søkeren har aleneomsorg for barn,
- søkeren er ufør,
- søkeren er en eldre person eller kvinne som det er urimelig å forvente at skal jobbe.

Som nevnt ovenfor skal det normalt mye til før kravet om "sterke menneskelige hensyn" i utlendingsloven § 8 annet ledd er oppfylt. Retningslinjene kan tyde på at momenter som sykdom, alder og forsørgeransvar er tillagt større vekt enn hva som ellers er vanlig i en slik vurdering. I noen av disse sakene er også "arbeidsvilje" og "arbeidsevne" tillagt vekt. Dette er momenter som vanligvis ikke tillegges vekt i en § 8 annet ledd-vurdering.

Disse retningslinjene legger altså etter departementets vurdering til grunn en endret og mer liberal praksis for vurderingene etter § 8 annet ledd. Det er mitt syn at denne praksisendringen skulle vært rapportert til departementet, jf. tildelingsbrev til direktoratet for 2005 og 2006 og departementets brev av 19. april 2005. Slik rapportering er ikke foretatt.

Etter at jeg ble gjort kjent med UDIs behandling av søknadene om midlertidig arbeidstillatelse i medhold av utlendingsloven § 8 annet ledd, besluttet jeg å innhente disse sakene til departementet.

Departementets gjennomgang av sakene underbygger, slik jeg ser det, at UDI har etablert en mer liberal praksis etter utlendingsloven § 8 annet ledd enn hva som ellers er vanlig, jf. ovenfor. For at UDIs vedtak skal anses ugyldige, må imidlertid UDI ha gått utenfor sin kompetanse etter loven når det gjelder tolkingen av begrepet "sterke menneskelige hensyn". Justisdepartementets lovavdeling har uttalt seg om dette, jf. deres brev av 21. mars 2006. Lovavdelingen har vurdert muligheten for å omgjøre UDIs vedtak i disse sakene. I den forbindelse er spørsmålet om vedtakenes gyldighet behandlet, og det er gitt en grundig gjennomgang av forarbeidene til utlendingsloven § 8 annet ledd og praksis omkring denne bestemmelsen. Lovavdelingen skriver:

"Vi finner altså likevel at de hensyn UDI har lagt vekt på, og som det er redegjort for foran, er lovlige i en vurdering etter utlendingsloven § 8 annet ledd. Vi kan, på grunnlag av de redegjørelsene vi har mottatt, heller ikke se at de helhetsvurderingene som er foretatt, er av en slik karakter at vedtakene kan sies å ligge utenfor de skranker for UDIs kompetanse som § 8 annet ledd eventuelt måtte oppstille, idet disse skrankene i alle fall er beskjedne. Det er derfor ikke grunnlag for å fastslå at UDI har gått utenfor sin kompetanse, og at vedtakene av den grunn skulle være ugyldige."

Jeg legger denne forståelsen til grunn. For meg er det imidlertid viktig å understreke at spørsmålet om lovlighet og utforming av praksis er to forskjellige ting, jf. uttalelse fra lovavdelingen av 6. april d.å., hvor det heter: "Lovavdelingen har i sin uttalelse ikke tatt stilling til hvorvidt UDI har handlet i strid med politiske signaler eller instruks, eller i hvilken grad UDIs saksbehandling og praksis er kritikkverdig. Lovavdelingens tolkningsuttalelse er begrenset til en rettslig vurdering av om vedtakene er ugyldige. Det er viktig å skille mellom politisk klarering og rettslig kompetanse."

Komiteen spør videre om hvordan departementet vil følge opp denne saken.

Jeg tolker dette som et spørsmål om hvordan departementet vil følge opp de 182 sakene hvor arbeidstillatelse er gitt i medhold av utlendingsloven § 8 annet ledd. På bakgrunn av lovavdelingens uttalelse, jf. ovenfor, legger jeg til grunn at vedtakene er gyldige. Tillatelsene er gitt for ett år, med mulighet for fornyelse. Følgelig vil spørsmålet knyttet til hvordan departementet vil følge opp de konkrete sakene først oppstå om ca. 5 måneder.

Jeg vil i tiden fram mot behandling av eventuelle fornyelsessøknader vurdere om det er grunnlag for å gi føringer i form av forskrift eller instruks med hensyn til hvilke vurderinger som skal legges til grunn når det søkes om fornyelse. Jeg vil på egnet måte informere Stortinget dersom det i denne saken gis slik forskrift/instruks. Hvilke økonomiske konsekvenser det får at 182 søknader er innvilget i medhold av utlendingsloven § 8 annet ledd, vil avhenge av hvordan man velger å forholde seg til fornyelsesspørsmålet. Det er imidler-

tid ingen tvil om at innvilgelse i disse sakene har medført økonomiske konsekvenser.

I brevet spør også komiteen om departementet vurderer personellmessige eller organisatoriske konsekvenser som følge av denne saken

Trygve Nordby var direktør i UDI på tidspunktet for praksisomleggingen og har sluttet i stillingen.

Når det gjelder eventuelle tjenestelige reaksjoner overfor personer som fremdeles er ansatt i UDI, tilligger det direktoratets direktør å gjøre slike vurderinger og eventuelt iverksette dette. Forøvrig viser jeg også her til at det nå vil gjennomføres en gransking.

Komiteen har videre bedt om en redegjørelse for hvilke tiltak departementet vil initiere for å ivareta intensjonen i forskrifter og andre styringssignaler fra overordnet departement

Arbeids- og inkluderingsdepartementet har underliggende virksomheter av svært ulik karakter, formål og organisering. Det er fastsatt generelle interne retningslinjer for styring av underliggende virksomheter i departementet. Retningslinjene regulerer styringsdialogen mellom departementet og dets underliggende virksomheter, krav til innhold i tildelingsbrev og rapportering og departementets overordnede kontrollansvar. For styringen av UDI gjelder i tillegg til de generelle retningslinjene for etatsstyring egne rutiner for styring av praksis.

Gjeldende retningslinjer om etatsstyring blir fortløpende vurdert for å sikre at de ivaretar det styrings- og kontrollbehov departementet har med sin nåværende virksomhetsportefølje. Arbeids- og inkluderingsdepartementet er et nytt departement med et langt større ansvarsområde enn det tidligere Arbeids- og sosialdepartementet. Av den grunn er det allerede gjort organisatoriske endringer som blant annet skal bidra til en helhetlig og god etatsstyring. Det er opprettet en egen budsjett- og økonomiavdeling, som blant annet skal være en generell kompetansebase for etatsstyring. Denne funksjonen har allerede blitt styrket og vil bli ytterligere styrket.

Regelverket på utlendingsfeltet er komplekst. Utlendingsdirektoratet fattet i fjor i overkant av 71 000 vedtak som ga ulike mennesker mulighet til å oppholde seg i Norge i mer enn tre måneder. At departementet kan instruere om generell lovtolkning og skjønnsutøvelse, innebærer ikke at departementet skal utøve en detaljkontroll av UDIs praktisering av regelverket. Et flertall i kommunalkomiteen anbefalte i forbindelse med endringen i styringsforholdene at departementets retningslinjer skulle være generelle og prinsipielle, og uten for stor grad av detaljregulering, jf. Innst. O. nr. 68 (2004-2005).

I tildelingsbrevet for 2005, datert 11. januar 2005, ble UDI pålagt å redegjøre for planlagte praksisendringer, herunder å vurdere konsekvensene av slike endringer. Dette var på et tidspunkt da de nye styringsforholdene ennå ikke var vedtatt, og departementet påla senere

UDI å rapportere om planlagte praksisendringer på en rekke områder, hvorav de fleste hadde blitt omtalt i forarbeidene til lovendringene i utlendingsloven, jf. særlig St.meld. nr. 21 (2003-2004) og Ot.prp. nr. 31 (2004-2005). Blant annet ble UDI pålagt å rapportere om praksisendringer med store økonomiske konsekvenser, praksisendringer som ville kunne føre til en ikke ubetydelig økning i antallet asylsøkere fra visse land eller grupper, og praksis som det ville være et særlig behov for å klargjøre og forklare for allmennheten. UDI ble også bedt om å rapportere til departementet om behov for retningslinjer eller endringer i lov eller forskrift, der eksisterende regelverk fremstår som lite hensiktsmessig eller stivbent. Det ble uttrykkelig påpekt at rapporteringen må skje før praksisendringen er gjennomført, og at rapporteringen bør være i skriftlig form. Dette ville tilrettelegge for at departementet kunne vurdere praksisomleggingen og eventuelt velge å instruere om praksis. I tillegg er UDI pålagt å rapportere på effekten av de ulike praksisendringer som til enhver tid gjennomføres.

Som nevnt innledningsvis har regjeringen nedsatt en granskingskommisjon som skal gjennomgå UDIs håndtering av 182 saker hvor arbeidstillatelse er innvilget i medhold av utlendingsloven § 8 annet ledd til nordirakere som tidligere har hatt såkalt MUF-tilatelse. Annen del av granskingen knyttes til en mer generell gjennomgang av ansvarsforholdene og forankring ved utforming av praksis i UDI.

I den grad granskingen 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.

Jeg vil på bakgrunn av at jeg har igangsatt gransking ta forbehold om at granskingskommisjonens rapport kan gi anvisning på ytterligere tiltak og ber i så fall om å få komme tilbake til komiteens spørsmål på dette punktet når kommisjonens rapport foreligger. Det kommende granskingen vil kunne avklare om og eventuelt på hvilken måte styringsdialogen kan endres slik at departementet bedre kan sikre at direktoratet i fremtiden ivaretar intensjoner i lov, forskrift og instruks.

Når det gjelder organisatoriske konsekvenser i UDI har departementet pålagt UDI å utarbeide en handlingsplan for å sikre at direktoratets egne informasjonsrutiner, praksisutøvelse og internstyring sikrer etterlevelse av departementets styringssignaler. UDI har allerede påbegynt en gjennomgang av sine styringssystemer for å sikre at praksis er i samsvar med gjeldende politikk, regelverk og retningslinjer. UDI skal også gjennomgå sine rapporteringsrutiner til departementet, for å sikre at disse samsvarer med retningslinjene som er gitt. Dette framgår av brev fra UDI til departementet datert 3. april 2006. Sett i lys av den forestående granskingen vil jeg avvente denne og ikke gå inn på UDIs forslag. UDIs brev er vedlagt til orientering.

Etterspurt korrespondanse mellom UDI og de involverte departementer følger vedlagt.

Vedlegg 3

Delrapport fra Kommisjonen for granskning av 182 saker hvor tillatelse er innvilget i medhold av utlendingslovens § 8 annet ledd til nordirakere som tidligere har hatt midlertidig tillatelse som ikke dannet grunnlag for bosetningstillatelse eller familiejenforening.

Avgitt til arbeids- og inkluderingsdepartementet v/statsråden, datert 22. mai 2006

1. INNLEDNING

1.1 Kommisjonens oppnevning og sammensetning

Regjeringen oppnevnte ved kgl. res. 7. april 2006 en uavhengig granskningskommisjon for å granske enkelte spørsmål i tilknytning til Utlendingsdirektoratets behandling av 182 søknader om arbeidstillatelse.

Utvalget fikk følgende mandat:

"Mandat for granskingen 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 familiejenforening (MUF-tillatelse).

Granskingen skal gjennomgå Utlendingsdirektoratets (UDIs) utforming av praksis og foreleggelse for departementet. Granskingen skal videre kartlegge styringsforholdene mellom departementet og direktorat og gi en vurdering av UDIs skjønnsrom etter utlendingsloven § 8 annet ledd. Granskingen skal ses i lys av det nye styringssystemet som trådte i kraft 9.9.2005.

I den grad granskingen gir grunnlag for det, skal det gis forslag til endringer i styringsdialogen, regelverket eller retningslinjer for å sikre at departementet i forkant av eventuell praksisomlegging i direktoratet får tilstrekkelig informasjon, og at UDI forholder seg til de styringssignaler som gis gjennom lov, forskrift og instruks.

I arbeidet kan det innhentes informasjon fra tidligere og nåværende ansatte i UDI og KRD/AID, samt andre som det antas kan bidra til sakens opplysning. Utvalget skal videre gis tilgang til forvaltningens skriftlig materiale i saken. Det bør sikres god dialog med alle berørte parter. Utvalget skal sette i gang undersøkelser så snart som mulig

Granskingen består av to deler:

Første del av granskingen skal være en gjennomgang av UDIs håndtering av skjønnsrommet i utlendingsloven § 8 annet ledd knyttet til 182 av de såkalte MUF-sakene, og spørsmålet om tidspunkt og innhold for varslingsplikten for direktoratet. Bakgrunnen er at direktoratet har anvendt lovens § 8 annet ledd for enkelte av de gruppene som ikke er omfattet av forskriften av 24. februar 2005 nr. 165 § 2. Granskingen skal klarlegge alt som skjedde i forbindelse med utforming av praksis i fht disse sakene, herunder den interne kommunikasjon i direktoratet.

Granskingen skal også omfatte informasjonsutvekslingen mellom UDI og AID. Utvalget skal herunder gjennomgå korrespondanse og kontakt som mellom UDI og KRD/AID i disse sakene mht. praktiseringen av utlendingsloven § 8 annet ledd som subsidiær drøftelse etter behandlingen av søknader om arbeidstillatelse i henhold til midlertidig forskrift av 24. februar 2005 nr. 165 § 2.

Rapport fra granskingen med konklusjoner for del 1 skal avleveres arbeids- og inkluderingsministeren innen 15. mai 2006.

Annen del av granskingen knyttes til en mer generell gjennomgang av ansvarsforholdene og forankring ved utforming av praksis i UDI. I den grad granskingen 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.

Rapport fra granskingen med konklusjoner for del 2 skal avleveres arbeids- og inkluderingsministeren innen 11. juni 2006."

Som medlemmer av kommisjonen oppnevnte regjeringen professor dr. juris Hans Petter Graver (leder), sorenskriver Bjørn Solbakken og seniorrådgiver Inger Johanne Sundby. Cand. philol. Cathrine Skjolden og stipendiat Marius Stub har vært kommisjonens sekretærer.

Under arbeidet ble kommisjonen oppmerksom på at det kunne bli vanskelig å skille arbeidet med de to delene fra hverandre, og at det derfor ville være formålstjenlig å avlevere en samlet rapport. Kommisjonen ble også oppmerksom på at det også kunne være grunn til å se nærmere på et tilgrensende sakskompleks som knyttet seg til homofile asylsøkere fra Iran, men at det i tilfelle ville innebære at fristen måtte utsettes noe. Disse spørsmålene ble forelagt for Arbeids- og administrasjonsdepartementet i brev 28. april 2006.

I brev 3. mai 2006 fra departementet ble fristen for granskingens første del utsatt, og kommisjonen ble bedt om å avgi en foreløpig rapport innen 22. mai 2006. Fristen for den endelige rapporten ble utsatt til 1. juli 2006. Samtidig ble mandatet 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:"

Kommisjonen har innhentet en fullstendig liste over de asylsøkere fra Nord-Irak som opprinnelig fikk midlertidig opphold uten rett til familiejenforening (såkalte "MUF"-tillatelser), og som deretter fikk oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 8 annet ledd. Tallene viser at det ikke er 182, men 197 som fikk slik tillatelse.

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

Kommisjonen skal etter mandatet klarlegge alt som skjedde i forbindelse med utforming av praksis i for-

hold til disse sakene, herunder den interne kommunikasjon i direktoratet. I lys av bakgrunnen for oppnevningen av kommisjonen, har den funnet det riktig å gi en særskilt omtale av direktør Ramin-Osmundsens rolle i saken.

1.2 Kommisjonens arbeid og informasjonsinnhenting

Granskingskommisjonen fikk allerede i påsken oversendt enkelte sentrale dokumenter i saken fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet, og innledet sitt arbeid 17. april 2006.

Kommisjonen har lagt til grunn at den må anses som et forvaltningsorgan, og har utført sitt arbeid i samsvar med reglene i lov 10. februar 1967 om behandlingssåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven). Siden kommisjonens rapport ikke kan anses som noe enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand, er det især kapitlene II og III som har hatt betydning for arbeidet. I tillegg har kommisjonen iaktatt det ulovfestede grunnkravet til en forsvarlig saksbehandling, og har i den forbindelse lagt til rette for kontradiksjon i større utstrekning enn det loven krever. Kommisjonen har dessuten fulgt de regler som er fastsatt for granskingskommisjoner i rundskriv G-48/75 fra Justisdepartementet.

Kommisjonen har lagt til grunn at offentlighetsloven gjelder for dens virksomhet, og at alle dokumenter som er levert til kommisjonen er underlagt offentlighet med mindre unntaksgrunnene i §§ 4, 5a eller 6 kommer til anvendelse. Nedtegnelse av forklaringer er ansett som interne dokumenter som kan unntas etter § 5. Det gjelder også støttedokumenter som de som har forklart seg har levert kommisjonen, samt utdypende merknader de har gitt til utskrifter de har fått tilsendt til gjennomlesning. Det er gitt innsyn etter disse retningslinjer. Kommisjonen har utsatt innsyn etter § 4 for de varselsbrev den har sendt partene. Det er ikke praktisert meroffentlighet i forhold til nedtegnelse av forklaringer.

Før kommisjonen innledet arbeidet, vurderte kommisjonens medlemmer sin egen habilitet i samsvar med reglene i forvaltningsloven § 8. Ingen av medlemmene er forbundet med sakens parter, og kommisjonen kan heller ikke se at det foreligger forhold som er egnet til å svekke tilliten til deres upartiskhet, jf. forvaltningsloven § 6.

Kommisjonen har innhentet informasjon fra sakens dokumenter, og fra intervjuer med personer som på forskjellig måter har hatt med saken å gjøre. Alle som ble innkalt til intervju, fikk i innkallingsbrevet beskjed om at intervjuene ville bli tatt opp på bånd og at det ville bli foretatt utskrift av båndene. Videre ble det opplyst at det var anledning til å ha med seg en representant under intervjuet, f.eks. en tillitsvalgt eller en advokat, og at det kunne bli aktuelt å foreta gjennomgang av tjenestelig e-post. Det ville i tilfelle bli gitt særskilt varsel om dette. Partene i saken fikk i tillegg beskjed om at de hadde adgang til å være til stede under de øvrige intervjuene, og at de har krav på innsyn i sakens dokumenter etter reglene i forvaltningsloven §§ 18-20. Partsstatus ble opprinnelig gitt statsråd Bjarne Håkon Hanssen, stortingsrepresentant og tidligere statsråd Erna Sol-

berg, tidligere direktør Trygve G Nordby, direktør Manuela Ramin-Osmundsen og avelingsdirektør Paula Tolonen. Senere ble partsstatus også gitt avdelingsdirektør Frode Forfang.

De som avga forklaring for kommisjonen fikk i etterkant tilsendt utskriftene fra sin samtale, og det ble gitt anledning å korrigere, presisere eller utdype det som ble forklart.

Følgende avga forklaring for kommisjonen:

Fra *Utlendingsdirektoratet*: direktør Manuela Ramin-Osmundsen, tidligere direktør Trygve G. Nordby, konstituert assisterende direktør Frode Forfang, avdelingsdirektørene Svein Erik Bersås, Tore Dæhlin, Agnar Kaarbø, Karl Erik Sjøholt og Paula Tolonen, de assisterende avdelingsdirektørene Morten Hansen og Frode Mortensen, tidligere avdelingsdirektør Skjoldvor Fjellvær, underdirektørene George Farnes, Kirsten B. Myhre, Elisabeth Qvam, Sigrun Storsæter, Tone Loge Tvetter og Åse Ulvin, tidligere avdelingsdirektør Lisbeth Natland, seniorrådgiver Gunnbritt Søvik, rådgiverne Alf Helge Christensen, Cathrine Fari, Nora Lie og Hege Laskemoen og Anne Karin Storhaug. I tillegg avga sikkerhetschef Inger Elisabeth Lovery og de personlige assistentene Tina Sofiedahl Lind og Bjørn Are Prins forklaring. Det ble også avholdt et møte med de tillitsvalgte for de ansatte, etter anmodning fra dem.

Fra *Arbeids- og inkluderingsdepartementet*: statsråd Bjarne Håkon Hanssen, departementsråd Ellen Seip, assisterende departementsråd Tom Rådahl, informasjonssjef Wenche Rasch, ekspedisjonssjef Thor Arne Aas, avdelingsdirektørene Gina Lund, Sissil Pettersen og Birgitte Ege, og seniorrådgiver Heidi Bonvik.

Fra *Kommunal- og regionaldepartementet*: departementsråd Eivind Dale og informasjonssjef Geir Løndal.

I tillegg mottok kommisjonen forklaring fra tidligere statsråd Erna Solberg, direktør i Utlendingsnemnda Terje Sjeggstad og departementsråd Tor Saglie.

I lys av det som fremkom under saksforberedelsen, ble Manuela Ramin-Osmundsen, Trygve G. Nordby og Paula Tolonen innkalt til nye samtaler 12. mai 2006. I innkallingsbrevene gjorde kommisjonens leder rede for hvilke forhold det kunne bli aktuelt å kritisere dem for. Det fremgikk videre at partene under møtet ville få anledning til å imøtegå de foreløpige synspunkter som kommisjonen hadde, og at det dessuten var anledning til å utdype eventuelle innvendinger skriftlig. Kommisjonen mottok redegjørelser fra Tolonen 15. mai og fra Nordby og Ramin-Osmundsen 16. mai. Senere er mottatt kommentarer fra avdelingsdirektør Frode Forfang.

Etter begjæring fra Ramin-Osmundsen, utdypet hun sine tidligere forklaringer i et møte 15. mai 2006. Med seg på møtet hadde hun regiondirektør Lars Steinar Hansen, underdirektør Hilde Myrvold og seniorrådgiver Elisabeth Sem Christensen, som særlig forklarte seg om Ramin-Osmundsens egenskaper som leder.

Når det gjelder saksdokumentene i de aktuelle 197 sakene, har kommisjonen ikke funnet det nødvendig å gjennomgå alle. Granskingskommisjonen har fått seg forelagt samtlige 197 saker hvor tillatelse er gitt. Man

har også anmodet om og fått en del av de sakene hvor det ble gitt avslag.

Kommisjonen har gjennomgått materialet. Av tidsmessige grunner har det ikke vært mulig å gjennomgå samtlige saker, men kommisjonen har gjennomgått omlag en tredjedel av innvilgelsene. Dette har skjedd etter et tilfældighetsprinsipp, og skulle derfor gi et tilfredsstillende inntrykk av den totale saksmengden. Man har ikke under gjennomgangen kommet over forhold som skulle indikere at ytterligere gjennomgang av et større antall saker, eller kanskje av samtlige, ville være nødvendig for å skape seg et dekkende inntrykk av sakene og saksbehandlingen. Begrunnelsen for å innvilge søknaden var lik eller praktisk talt lik i samtlige vedtak. Søknadene er gjennomgående innvilget "etter en helhetsvurdering", "etter en skjønnsmessig helhetsvurdering" eller "etter en bred helhetsvurdering", uten en nærmere redegjørelse for de vurderinger som er foretatt. Verken stikkprøvene eller intervjuene med de ansatte i Utlendingsdirektoratet gir grunn til å tro at de øvrige vedtakene er utformet vesentlig annerledes.

1.3 Granskningens hovedproblemstillinger

2. SAMMENDRAG

Direktoratet la opp til og gjennomførte en praksis som delvis var i strid med både utlendingsloven § 8 annet ledd og den midlertidig forskriften om irakere som tidligere har hatt midlertidig og begrenset arbeidstillatelse i Norge. Det ble bevisst lagt opp til en praksis som lå i ytterkant av det lovlige, uten at noen i ledelsen foretok seg noe nærmere for å få utredet hvor grensene gikk. Det ble heller ikke truffet tiltak for å sikre at saksbehandlingen holdt seg på den rette side av grensen. Departementet ble ikke orientert.

Direktoratets praksis ble utformet etter klare signaler fra direktøren om at direktoratet skulle ha en liberal tilnærming til utlendingsloven § 8 annet ledd. Dette var en generell oppfordring fra ledelsen, som også ble gjentatt i tilknytning til disse sakene. Både direktøren og avdelingsdirektøren i asylavdelingen ga dessuten sin påtegning på et praksisnotat som ga en konkretisering av momenter som skulle gi grunnlag for tillatelse. Det fremgikk av notatet at enkelte av momentene var i dårlig samsvar med departementets forskrift og rundskriv, og at en slik praksis ville "tøye grensene". Notatet måtte forstås slik at dette likevel ikke var til hinder for å gi tillatelse dersom de anviste momenter forelå.

De retningslinjer som ble gitt for saksbehandlingen, førte til at nærmest alle søkere som ikke fylte vilkårene for arbeidstillatelse etter den midlertidige forskriften § 2, likevel ble gitt tillatelse, med mindre de var dømt for straffbare forhold eller dersom deres identitet ikke lot seg bringe på det rene.

At det lot seg gjøre å få gjennomført en slik praksis i et offentlig saksbehandlingsapparat har sammenheng med flere forhold. Direktør Nordby gikk ikke grundig inn i saken eller tok initiativ til ytterligere vurderinger før han godkjente praksisnotatet av 6. oktober 2005.

Til tross for at avdelingsdirektøren i sin påtegning hadde tilbudt et møte om saken, fulgte han ikke opp det. Etter eget utsagn foretok han seg intet annet enn å lese gjennom notatet og påtegningene før han ga sin godkjennelse, og har i den forbindelse vist til at han stolte på sine underordnede og deres vurderinger. Kommisjonen har forståelse for det, men i en sak som den foreliggende, med sin spesielle forhistorie, og hvor det dessuten i praksisnotatet ble tatt tydelige reserverasjoner, burde han ha sørget for at spørsmålet ble underlagt en nærmere vurdering. At han unnlot det, er etter kommisjonens syn sterkt kritikkverdig. Det er også kritikkverdig at han ikke så det nødvendig å orientere departementet om at direktoratet la opp til en praksis i strid med departementets forutsetninger.

Beslutningsprosessen synes å være utslag av en ledelseskultur hvor beslutninger ble truffet ovenfra uten tilstrekkelig diskusjon med saksbehandlere og ledere på lavere nivåer. Faglig begrunnede innvendinger som ble fremsatt av saksbehandlere, ble ikke lyttet til av ledere på noen nivåer etter at signaler om en liberal tilnærming var gitt ovenfra. Slike innvendinger ble referert oppover i systemet, men gikk ikke videre fra avdelingsdirektør Paula Tolonen. Hun ga heller ikke noe råd om at saken burde forelegges departementet.

Ledelsen var preget av en kultur hvor det å legge seg i lovens ytterkant og "tøye grensene" verken ble oppfattet som problematisk, kritikkverdig eller i strid med tillitsforholdet mellom departementet og direktoratet. Det ble drevet et systematisk arbeid fra ledelsens side for å skape forutsetninger for tolkning av regelverket i tråd med ledelsens holdninger. Hvor dette skjer mer systematisk for en gruppe av saker for å fremme et eget syn, er etter kommisjonens oppfatning klart i strid med alminnelige prinsipper for underordningsforholdene i forvaltningen. Selv mer uavhengige direktorater er det av det utøvende forvaltningsapparatet under regjeringens ansvar, og må utøve sin myndighet med dette for øye.

Departementet stilte sterke krav til produksjon og saksavvikling. Diskusjonene i ledermøtene hadde en ensidig fokus på produksjon og saksavvikling og på mediebildet og mediestrategi. Det forhold at departementet hadde gitt en forskrift for behandling av en gruppe utlendinger som over en årrekke hadde opptatt direktoratet, og hvilke konsekvenser denne forskriften fikk for direktoratets behandling av dem, ble ikke satt opp som sak på direktørmøtet. Det er gitt forskjellige forklaringer til kommisjonen om hvorvidt det likevel ble diskutert uformelt mellom direktørene. Hvis en slik diskusjon ikke fant sted, viser dette en uforsvarlig likegyldighet i direktoratets ledergruppe til de viktigste styringsmidler fra departementet, som samtlige av lederne må bære ansvaret for.

Kommisjonen har sett på den interne kommunikasjon i direktoratet og på Manuela Ramin-Osmundsens rolle spesielt. Hun var ikke med på å legge opp direktoratets praksis i forhold til forskriften. Kommisjonen mener likevel at hun hadde kunnskap om direktoratets praksis, men at hun ikke forstod implikasjonene av dette.

3. SAKENS BAKGRUNN I KORTE TREKK

3.1 Opptakt

I perioden 1998-2000 kom et betydelig antall kurdere fra Irak til Norge for å søke om asyl etter reglene i lov 24. juni 1988 nr. 64 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) § 17. Hovedtyngden av søkerne kom i 1999. De fleste av dem oppfylte ikke vilkårene for å få asyl, men frem til 2000 fikk mange likevel opphold på humanitært grunnlag, siden sterke menneskelige hensyn talte for det, jf. utlendingsloven § 8 annet ledd.

3.2 Etableringen og avviklingen av ordningen med midlertidige og begrensede arbeidstillatelser (såkalte "MUF"-tillatelser)

I februar 2000 ble praksis strammet inn når det gjaldt søkere fra områder som var kontrollert av de kurdiske selvstyremyndighetene. Justisdepartementet skrev i brev av 29. februar 2002 følgende til direktoratet:

"TIDSBEGRENSEDE TILLATELSER FOR IRAKISKE ASYLSØKERE UTEN BESKYTTELSESBEHOV

I 1999 har Norge opplevd en stor økning av irakiske asylsøkere. Undersøkelser har vist at de færreste fyller vilkårene for asyl, da de enten ikke er forfulgt i hjemlandet, eller fordi de allerede har oppnådd beskyttelse i et annet trygt land.

Deler av Nord-Irak anses som trygt returområde for mange irakiske asylsøkere, men det har hittil ikke vært praktisk mulig å gjennomføre returer til området. Utlendingsdirektoratet har på denne bakgrunn strammet inn praksis slik at irakiske asylsøkere uten behov for beskyttelse nå gis oppholdstillatelse etter utlendingsforskriftens § 21 annet ledd, som ikke gir uttrykk for behov for individuell beskyttelse.

Departementet har besluttet at praksis skal strammes ytterligere inn for å begrense misbruk av asylinstituttet fra utledninger uten rett til eller behov for beskyttelse.

Hjemmel

Irakiske asylsøkere, uten behov for beskyttelse, skal derfor gis oppholdstillatelse etter utlendingslovens § 8 annet ledd jf utlendingsforskriftens 21 annet og femte ledd. Tillatelsen er tidsbegrenset og gis for ett år.

Vilkår

Vilkårene for at en slik tillatelse kan gis er at tillatelsen ikke danner grunnlag for bosettingstillatelse og ikke gir rett til familiegjensforening. Vilkårene må fremgå av direktoratets vedtak."

Totalt ble det innvilget 2 069 midlertidige tillatelser.

I juni 2001 ble det besluttet at ordningen skulle avvikles, og at kurdere fra de selvstyrte områdene i Irak skulle likestilles med andre asylsøkere uten beskyttelsesbehov. Dette innebar at søknadene måtte avslås med mindre opphold ble gitt på humanitært grunnlag etter utlendingsloven § 8 annet ledd.

Da de midlertidige tillatelsene begynte å utløpe i 2001, søkte de fleste i denne gruppen om arbeids- og oppholdstillatelse. Noen av søknadene ble innvilget, især søknader fra barnefamilier, men de fleste fikk avslag. De som fikk avslag ble pålagt å forlate riket. Mange av dem fikk likevel midlertidig arbeidstillatelse i medhold av utlendingsloven § 17 sjette ledd, og ble på den måten gitt mulighet til å forsørge seg selv i tiden frem til utreise.

3.3 Diskusjonen mellom departementet og direktoratet

I februar 2002 gikk direktør Nordby ut i offentligheten med beskjed om at direktoratet var innstilt på å underkaste sakene til personene i denne gruppen en ny vurdering, "fordi vi er opptatt av å føre en human utlendingspolitikk", ifølge et intervju i Aftenposten 2. februar. Han trakk frem at "i minst et par år er det sendt ut doble signaler fra norske myndigheters side: På den ene siden har man sagt at kurderne ikke får permanent opphold - og på den andre siden har man gitt tillatelse til bosetting i kommunene. Dette har utviklet seg til en ulykkelig situasjon for kurderne selv så vel som for kommuner og arbeidsgivere". Dette førte til at statsråd Erna Solberg i Aftenposten 18. februar 2002 sa at "det er overhodet ikke grunnlag for å si at oppholdssøknadene fra 2000 mennesker fra Nord-Irak skal vurderes på ny med sikte på at de skal få bli i Norge".

Etter at Utledningsnemnda hadde innstilt sin behandling av søknader fra irakere på grunn av irakkriegen, besluttet Kommunal- og regionaldepartementet 6. februar 2003 at behandlingen av søknader fra irakere skulle stilles i bero som følge av situasjonen i Irak.

I løpet av sommeren 2003 arbeidet direktoratet med fornyelse av midlertidig arbeidstillatelse til samtlige i gruppen. Departementet motsatte seg dette og skrev i brev 8. august 2003 at "[d]epartementet finner ikke å kunne støtte en praksis der såkalte MUF'ere med endelig avslag gis midlertidig arbeidstillatelse". Den 31. oktober skrev departementet til direktoratet at "[d]epartementet holder i utgangspunktet fast på at irakere med endelig avslag på asylsøknaden ikke skal gis midlertidig arbeidstillatelse. Dette gjøres for at signalet om at frivillig retur er mulig og bør velges av flest mulig, skal være utvetydig". Dette ble oppfattet som en instruks i direktoratet, og direktoratet rettet seg etter denne.

Departementets holdning dannet imidlertid bakgrunn for direktoratets brev 15. mars 2004 til departementet, hvor det uttalte at "etter direktoratets syn burde en helhetsvurdering av forholdene knyttet til denne gruppen føre til at disse søkerne nå i hovedregelen fikk innvilget tillatelser på grunnlag av sterke menneskelige hensyn og særlig tilknytning til riket, ... Hovedbegrunnelsen er den særlige bakgrunnen for at denne gruppen lovlig har kunnet oppholde seg her i lang tid med tvetydige signaler fra myndighetene om muligheter for mer varig opphold, og den betydningen disse forholdene har fått for gruppens faktiske tilknytning til Norge og integreringen her".

3.4 Den midlertidige forskriften - botid skulle ikke tillegges betydning

Den 16. januar 2004 ble saksbehandlingen gjenopptatt. Irakere som tidligere var innvilget midlertidig arbeids- og oppholdstillatelse uten rett til familiegjennforening eller bosettingstillatelse, søkte nå på ny om opphold på humanitært grunnlag. Ved vurderingen av om det forelå "en særlig tilknytning til riket", la Utlendingsdirektoratet også vekt på den tilknytningen til riket som var opparbeidet i den tiden søkeren hadde hatt midlertidig arbeids- og oppholdstillatelse. I de klage- og omgjøringssakene som Utlendingsnemnda fikk til behandling, ble ikke denne delen av botiden vektlagt. På dette tidspunktet besto det dermed en rettslig uenighet mellom Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda, som kan ha ledet til en viss forskjellsbehandling av asylsøkere.

Spørsmålet ble drøftet på trekantmøte mellom departementet, direktoratet og Utlendingsnemnda 16. mars 2004. I brev 31. mars 2004 ba departementet direktoratet om ytterligere utdypninger, og bemerket for øvrig at den praksis direktoratet hadde skissert "vil avvike fra den praksis Utlendingsnemnda følger i slike saker". I brev 2. april 2004 varslet direktoratet departementet om at det ville gjenoppta behandlingen av sakene med sikte på en vurdering av om søknadene burde innvilges. Det ble bedt om tilbakemelding fra departementet så snart som mulig. Tilbakemelding ble gitt av departementet 2. juli 2004 med pålegg til direktoratet og Utlendingsnemnda om å stille behandlingen av søknader fra denne gruppen i bero mens departementet utarbeidet en forskrift.

Departementet var ikke enig med direktoratet i at de som tidligere hadde fått den midlertidige tillatelsen uten rett til familiegjennforening, burde gis opphold på humanitært grunnlag alene fordi de hadde opparbeidet en særlig tilknytning til riket, og satte i gang arbeid med en midlertidig forskrift som skulle presisere innholdet av vilkåret om "særlig tilknytning til riket" etter utlendingsloven § 8 annet ledd. I høringsnotat 22. oktober 2004 er bakgrunnen for forskriften beskrevet slik:

"Endringen kommer som følge av departementets ønske om å presisere hvilken vekt oppholdstiden som kurdere fra Irak har opparbeidet seg etter å ha hatt midlertidige arbeids- og oppholdstillatelser uten rett til familiegjennforening eller bosettingstillatelse (såkalte MUF-tillatelser), skal tillegges i vurderingen av om disse har en 'særlig tilknytning til riket' etter utlendingsloven § 8 annet ledd, jf utlendingsforskriften § 21 annet ledd. Forskriften innebærer at oppholdstid opparbeidet som følge av slike midlertidige tillatelser verken skal tillegges vekt i vurderingen av om det bør innvilges oppholdstillatelse på humanitært grunnlag, eller andre ordinære tillatelser. Hensikten med forslaget er å sikre likebehandling i Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda ved søknader om ordinær tillatelse i medhold av utlendingsloven § 8 annet ledd for denne gruppen."

Videre uttalte departementet at "etter departementets vurdering bør man opprettholde dagens praksis ved behandlingen av søknader fra irakere som har hatt

såkalt MUF-tillatelse". Selv om departementet også i høringsbrevet presiserer at forskriften bare gjelder vurdering av oppholdstiden opp mot vilkåret "særlig tilknytning" i utlendingsloven § 8 annet ledd, var det på bakgrunn av sakens forhistorie vanskelig å oppfatte departementet annerledes enn at det mente at den praksis Utlendingsnemnda hadde lagt opp til i sin behandling av sakene, skulle videreføres. Departementet tok i høringsnotatet også uttrykkelig avstand fra direktoratets virkelighetsoppfatning om doble signaler ved si at gruppen "ikke har hatt en berettiget forventning om å få bli i Norge".

En gjennomgåelse av høringsuttalelsene bekrefter at høringsutkastet stort sett ble oppfattet som en avvisning av å endre praksis. Utlendingsdirektoratet viste for sin del til sin holdning slik den var gitt uttrykk for tidligere, og gikk imot forslaget under henvisning til det uheldige i å la "den mangeårige uklarheten rundt denne isolerte gruppens status vare ved". Direktoratet uttalte videre at "den foreslåtte forskriften vil etter all sannsynlighet føre til et stort antall avslag i disse sakene, siden botiden i Norge etter innvilgelse av begrenset tillatelse ikke skal tillegges vekt".

Forskriften ble vedtatt 24. februar 2005, og trådte i kraft 15. mars 2005. Det fremgår av forskriften § 1 at tilknytning til riket som irakere har opparbeidet seg gjennom midlertidige og begrensede tillatelser, ikke skal tillegges vekt ved vurderingen av om det foreligger en "særlig tilknytning til riket" etter lovens § 8 annet ledd. Samtidig med at denne forskriften trådte i kraft, ble det besluttet at saksbehandlingen av iraksakene skulle gjenopptas.

3.5 Forskriftsendringen - arbeidstillatelse til dem med arbeid

Høsten 2004 ba statsråd Solberg innvandringsavdelingen i departementet vurdere om irakere som tidligere har hatt midlertidige og begrensede arbeidstillatelser, burde gis adgang til å søke om arbeidstillatelse fra riket. I notat 17. september 2004 foreslo innvandringsavdelingen at denne gruppen inntil videre burde få tillatelse til å arbeide i Norge, og ga uttrykk for at en slik løsning i tilfelle kunne gjennomføres på ulike måter. Avdelingen anbefalte at den utvidete adgangen til å søke om arbeidstillatelse også skulle gjelde for ufaglærte. En slik avgrensning av ordningen ville omfatte mange, og på den måten bidra til å redusere den politiske belastningen som denne gruppen utgjorde. I tillegg ville en slik ordning legge til rette for selvforsørging.

I statsrådens påtegning 20. september 2004 heter det:

"Jeg mener vi bør gi tillatelse til å søke om arbeidstillatelse fra riket for 'MUF', også ufaglærte, med bosettingstillatelse etter 3 år med arbeidstillatelse. Kriminelle ekskluderes og regelverket gies en søknadsfrist for å falle inn under regelverket. Jeg mener man bør sette som krav at man har hatt arbeid før vår offentliggjøringsdato."

Kravet om arbeid var en innstramning i forhold til avdelingens forslag. I departementets høringsbrev ble

kravet begrunnet med "å unngå at det etableres et arbeidsforhold som ikke er reelt, verken hva angår arbeidsforholdets omfang eller art". Det ble videre gitt uttrykk for at forslaget var ment som en særordning for en gruppe som fremsto som selvforsørget og godt integrert i den norske samfunnet, og at den ikke skulle oppfattes som et signal om en mindre restriktiv innvandringspolitikk.

Under høringsomgangen møtte forslaget kritikk, bl.a. fra Oslo biskop som var "svært uenig" i departementets sorteringsløsning. Departementet oppsummerte denne delen av høringen slik:

"Flere av de humanitære organisasjonene, samt Advokatforeningen, mener at det ikke bør være et vilkår for tillatelse at man er i arbeid. Det pekes på at det er tilfeldig hvem i denne gruppen som er i arbeid, og at forhistorien til denne gruppen er den samme uavhengig av arbeidsforhold. Det fremholdes også at dette særlig vil ramme kvinner og uføre. Avdelingen legger til grunn at det per i dag ikke er aktuelt å åpne for noe generelt amnesti for denne gruppen, men at man fastholder at tillatelsene kun skal gjelde de som er i arbeid."

Utlendingsdirektoratet ga derimot ikke uttrykk for innvendninger mot dette skillet, men nøyde seg med å uttale:

"Vi er enige i departementet syn på at de spesielle forholdene rundt personer med såkalte MUF-tillatelser og deres langvarige opphold i Norge tilsier at man bør åpne for særordninger når det gjelder muligheten til å få arbeidstillatelse i Norge. Direktoratet er tilfreds med at departementet nå foreslår å la de irakerne som tidligere hadde MUF-tillatelser få mulighet til å få ordinære arbeidstillatelser i Norge, både som spesialister og ufaglært arbeidskraft, og med at søknadene om arbeidstillatelser fra denne gruppen skal kunne fremsettes fra riket."

Når det gjaldt vilkåret om at søkeren måtte være i arbeid uttalte direktoratet at "det bør likevel utvises fleksibilitet når det gjelder dette vilkåret".

Ved utarbeidelsen av ny § 2 til den midlertidige forskriften var man i departementet klar over at denne bestemmelsen og § 1 kunne gi motstridende signaler, der man på den ene siden strammer inn og på den andre siden i stor grad åpner for tillatelser. Ønsket om å unngå dette var en av grunnene til at de to sakene ble kjørt i to prosesser. I presentasjonen av forslaget til § 2 ble det også lagt stor vekt på å presisere at den gjaldt en avgrenset gruppe, og at den ikke skulle oppfattes som noe signal til andre utlendinger som ikke fylte lovens vilkår for opphold. I høringsbrevet ble dette sagt eksplisitt, og det ble også fremhevet at "i og med at tillatelsene utelukkende vil knyttes opp mot et arbeidsforhold i Norge, vil tillatelser til denne gruppen ikke medføre en utgiftspost eller belastning for det norske samfunnet".

I et brev til Stortingets kommunalkomiteé presiserte statsråd Solberg at forslaget gjaldt en utvalgt gruppe, og at "å gå lengre ved i praksis å gi amnesti til hele gruppen [vil] være et uheldig signal", jf. Innst. S. nr. 229 (2004-2005) s. 5. Hun uttalte videre at "det er van-

skelig å gi varige tillatelser til en gruppe personer alene fordi disse ikke har ønsket å rette seg etter lovlig fattede vedtak". I sitt svar til et skriftlig spørsmål fra stortingsrepresentant Heikki Holmås skrev hun at hun var "svært opptatt av å understreke at muligheten til å få arbeidstillatelse ikke innebærer et amnesti og en åpning for alle MUF-ere til å få bli i Norge". Hun viste imidlertid også til at "reglene om sterke menneskelige hensyn og tilknytning til riket på vanlig måte vil gjelde ved behandlingen av disse sakene". Både bruken av ordene "vanlig måte" og den konkretiseringen hun deretter foretok med å vise til helsemessige forhold, må etter kommisjonens oppfatning forstås som uttrykk for at vedtakelsen av § 2 ikke var ment å skulle påvirke rekkevidden av § 1 eller tolkningen av utlendingsloven § 8 annet ledd.

Den 15. juni 2005 ble departementets forslag føyd til den midlertidige forskriften. I forhold til høringsutkastet var det foretatt noen presiseringer for å fjerne innslaget av skjønn ved praktiseringen. Av særlig betydning var at kravet til "langvarig arbeidsforhold" var endret til "arbeidsforhold av minst 1 års varighet". Departementet fulgte dermed ikke opp direktoratets ønske om fleksibilitet i praktiseringen. Endringen trådte i kraft 27. juni 2005. Søknadsfristen var satt til 1. september 2005.

3.6 Direktoratets behandling av sakene

Direktoratet satte ikke i gang behandlingen av saker etter forskriften før § 2 trådte i kraft. Da § 1 ble vedtatt, var det allerede annonsert at det ville komme en ny bestemmelse som ville gi rett til arbeidstillatelse for dem i arbeid. I direktoratet vurderte man det slik at det hadde liten hensikt å behandle saker etter § 1, som i de fleste saker ville føre til avslag, når mange likevel ville få innvilget sine søknader etter de nye reglene.

Fra august 2005 begynte søknadene å komme inn, og direktoratet satte i gang med behandlingen. De første ukene gikk med til å diskutere praksis og å tilrettelegge for den videre behandlingen, og bare et fåtall saker ble behandlet. Når saksbehandlingen etter hvert kom i gang, viste det seg at asylavdelingen, som sakene hørte inn under, fikk problemer med saksavviklingen. Problemene førte til at ledelsen i direktørmøte 16. november 2006 besluttet å overføre behandlingen av sakene til oppholdsavdelingen. Etter at sakene ble overført dit, skjøt behandlingen fart, og ved årets utgang var de fleste sakene behandlet.

3.7 Kritikken fra Utlendingsnemnda

Den 22. desember 2005 sender Utlendingsnemndas direktør Terje Sjøgestad to e-poster med til sammen tre notater til Trygve G. Nordby. Det siste notatet er en gjennomgåelse av de to første. Ingen av notatene er undertegnet, men begge er skrevet i Utlendingsnemndas notatmal.

Det første notatet er datert 10. oktober 2005, og har følgende overskrift: "Vedrørende UDIs (manglende) behandling av søknad om fornyet arbeidstillatelse fra muffere." I notatet heter det bl.a.:

"I forbindelse med behandling av anmodninger om omgjøring i flere av mufferens asylsaker, ser jeg relativt ofte at direktoratet har unnlatt/utsatt å behandle klagerens søknad om fornyet arbeidstillatelse etter utlendingsloven § 8 annet ledd, jf utlendingsforskriften § 21 (heretter omtalt som AORD). Samtidig som direktoratet unnlater å behandle AORD-sakene, sender de ofte ut bekreftelser på lovlig opphold under henvisning til utlendingsforskriften § 39. Som kjent er mufferne nå i henhold til ny midlertidig forskrift gitt adgang til å søke arbeidstillatelse fra riket (heretter omtalt som AIRAK). Direktoratet har selv forklart at behandlingen av en muffers AORD-sak vil bli foretatt parallelt med behandlingen av mufferens AIRAK-sak. Unnlattelsen av å behandle de flere år gamle AORD-sakene er etter min mening betenkelig av flere grunner:

- Saksbehandlingstiden blir uforsvarlig lang, tilsynelatende uten at det foreligger 'saklige' grunner til dette. Tross den nær ett år lange berostillelsen i forbindelse med Irak-krigen, kan det ikke være forsvarlig å bruke flere år på å behandle søknader om AORD som i all hovedsak fremstår som svært kurante. [...]
- Det er politisk bestemt at denne gruppen ikke skal gis amnesti eller på annen måte behandles fordelaktig i forhold til andre grupper som tidligere er gitt midlertidige tillatelser (sett bort fra AIRAK-tillattelsene. KRD har tvært imot understreket at Utlendingsdirektoratets (praksis/) ønske om å innvilge opphold på humanitært grunnlag til muffere på 'mer generell basis' ikke skal gjennomføres, ved at de har gitt en ny forskrift som fastslår at tilknytning opparbeidet gjennom botid i riket ikke skal tillegges vekt i disse sakene.
- [...]"

Det andre notatet er datert 29. november 2005, og har følgende overskrift: "Vedrørende UDIs behandling av søknader om arbeidstillatelse etter midlertidig forskrift om irakere som tidligere har hatt midlertidig og begrenset arbeidstillatelse i Norge." Det fremgår av innledningsavsnittet at begge notatene er skrevet av samme person.

Notatet tar utgangspunkt i at "direktoratet, i forbindelse med behandlingen av søknader om arbeidstillatelse etter ovennevnte forskrift § 2 (heretter omtalt som AIRAK), 'rutinemessig' vurderer subsidiært hvorvidt søkeren skal gis opphold på humanitært grunnlag i hht ul § 8 annet ledd, jf uf § 21 annet ledd, jf femte ledd". Det gis uttrykk for at denne praksisen "i realiteten tvinger igjennom et generelt amnesti til mufferne som KRD tidligere har sagt klart nei til", men at det er et forhold som i utgangspunktet er Utlendingsnemnda uvedkommende. Indirekte knytter det seg imidlertid betenkeligheter til denne praksisen også fra nemndas synsvinkel:

Mine betenkeligheter knyttet til direktoratets praksis er;

- Forholdet til utlendingsloven § 38c: Bestemmelsen strammer inn adgangen til å innvilge opphold på humanitært grunnlag på bakgrunn av en omgjøringsanmodning. Som kjent kreves det 'særlig sterke menneskelige hensyn' for å omgjøre et vedtak til gunst for utlendingen, mens det ved direktoratets subsidiære behandling etter ul § 8 annet ledd av søknad om AIRAK kun kreves at det foreligger 'sterke menneskelige hensyn'. I rundskrif H-13/05

fra KRD uttales det blant annet at *'Endringene i den midlertidige forskriften etablerer en særordning som åpner for å gi arbeidstillatelse til denne gruppen dersom søkerne er i arbeid'* (min understrekning). Det synes da i utgangspunktet uheldig at en muffe som ikke er i jobb (og kanskje aldri har vært det) med likevel søker om AIRAK - en tillatelse han åpenbart ikke fyller vilkårene for, skal gis mulighet til å få opphold på humanitært grunnlag på bakgrunn av 'sterke menneskelige hensyn', mens eventuelt opphold til andre asylsøkere med endelig avslag må bygge på 'særlig sterke menneskelige hensyn'. Det minnes om at de fleste muffere har fått endelig avslag fra Justisdepartementet/nemnda/direktoratet både på søknad om asyl og søknad om fornyet arbeidstillatelse. Det vil således i de fleste tilfellene ved to anledninger være fastslått at vedkommende ikke skal gis opphold i hht ul § 8 annet ledd, jf uf 21 annet ledd. [...] At direktoratet samtidig eller på et senere tidspunkt finner at vedkommende skal gis opphold på humanitært grunnlag i hht ul § 8 annet ledd, jf uf 21 annet ledd, medfører at nemndas vedtak/beslutninger overprøves på dette punkt, noe som etter min mening ikke synes å være en tilsiktet konsekvens av den midlertidige forskriften. [...]"

- [...]"

Etter å ha pekt på to ytterligere forhold som etter forfatterens syn er kritikkverdige, avsluttes notatet slik: "Det bes om at ledelsen vurderer å diskutere ovennevnte problemstillinger med direktoratet, eventuelt informere departementet. (Jeg har god grunn til å tro at departementet ikke er informert om direktoratets praksis på dette punkt.)"

3.8 Henvendelsen til Justisdepartementets lovavdeling og uttalelsen derfra

I brev 13. mars 2006 fra Utlendingsdirektoratet til Arbeids- og inkluderingsdepartementet gir direktoratet uttrykk for at de vedtakene som er truffet er gyldige, selv om de ikke skulle være i samsvar med de politiske signaler som departementet har gitt.

Departementet følte åpenbart et behov for å få avklart enkelte av de rettslige spørsmålene som saken reiste, og skrev samme dag et brev til Justisdepartementets lovavdeling. Bestillingen er utformet slik:

"Spørsmålet vi nå ønsker belyst av Lovavdelingen er om en slik praktisering av § 8 annet ledd er et forhold som kan tilsi at vedtakene er ugyldige. Vi har lagt til grunn at terskelen for dette er svært høy når det gjelder tillatelser gitt i medhold av en skjønsmessig bestemmelse, men ønsker likevel lovavdelingens vurdering av dette.

Videre ber vi Lovavdelingen vurdere om det vil være hindringer i vegen for at departementet ved fornyelse av tillattelsene som er gitt i medhold av § 8 annet ledd, instruerer UDI i tolkning av § 8 annet ledd, med formål at søknadene ikke fornyes."

Lovavdelingens svar kom i brev 21. mars 2006. Når det gjelder spørsmålet om vedtakene er gyldige, drøftes først rettskildebildet i tilknytning til utlendingsloven § 8 annet ledd. Dernest drøftes de aktuelle sakene slik:

"Lovavdelingen har ikke sett UDIs avgjørelser i de konkrete sakene. I et internt notat om retningslinjer,

praksis og rutiner i MUF-sakene utarbeidet i oktober 2005, har UDI gitt følgende eksempler på sterke menneskelige hensyn som kan komme i betraktning i disse sakene:

- søkeren tjener ikke så mye som 70 kr timen, og jobber kun deltid,
- søkeren har mistet arbeidet fordi UDI ikke ga midlertidig arbeidstillatelse da praksis var slik, slik at søkeren uforskyldt ikke var i jobb på det tidspunkt som skal legges til grunn etter den midlertidige forskriften § 2,
- søkeren er blitt syk og har ikke lenger mulighet til å jobbe,
- søkeren har aleneomsorg for barn,
- søkeren er ufør,
- søkeren er en eldre person eller kvinne som det er urimelig å forvente at skal jobbe

Videre har UDI i notatet gitt følgende generelle retningslinjer for vurderingen av sterke menneskelige hensyn:

'Det er vesentlig i vurderingen av hvorvidt en søker skal gis tillatelse etter § 2, ledd, er å se på vedkommendes vilje og evne til å arbeide for å forsørge seg selv, og hvorvidt han uforskyldt har kommet i en situasjon hvor dette ikke lar seg gjøre. Det kan også gis tillatelse hvis søkeren har vært i et langvarig arbeidsforhold tidligere og fremlegger nå tilbud om jobb hvis han får arbeidstillatelse.

Et annet forhold som er viktig i vurderingen, er hvorvidt søkeren har familie som har kommet til Norge i ettertid og som har opparbeidet seg tilknytning til riket, særlig gjennom barna.'

Verken forarbeidene eller praksis gir etter vår oppfatning grunnlag for å utelukke de typer hensyn som er nevnt i kulepunktene foran.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet gir uttrykk for at UDI ved å innvilge søknadene etter § 8 annet ledd i de tilfellene der søkeren falt utenfor vilkårene i den midlertidige forskriften § 2, har handlet i strid med intensjonene bak forskriften og klare politiske signaler. UDI har selv gitt uttrykk for at det skal legges en liberal praksis til grunn når det gjelder vurderingen av utlendingsloven § 8 annet ledd i disse sakene er. Det er således enighet om at man befinner seg i den nedre del av sjiktet for hvilke tilfeller bestemmelsen omfatter. Vi finner altså likevel at de hensyn UDI har lagt vekt på, og som det er redegjort for foran, er lovlige i en vurdering etter utlendingsloven § 8 annet ledd. Vi kan, på grunnlag av de redegjørelsene vi har mottatt, heller ikke se at de helhetsvurderingene som er foretatt, er av en slik karakter at vedtakene kan sies å ligge utenfor de skranker for UDI's kompetanse som § 8 annet ledd eventuelt måtte oppstille, idet disse skrankene i alle fall er beskjedne. Det er derfor ikke grunnlag for å fastslå at UDI har gått utenfor sin kompetanse, og at vedtakene av den grunn skulle være ugyldige."

Slik uttalelsen er utformet, ser det ut til at Lovavdelingen har nøydt seg med å undersøke om de aktuelle hensynene er lovlige under den skjønnsutøvelsen som utlendingsloven § 8 annet ledd åpner for. Den drøfter ikke om Utlendingsdirektoratet tolkning av uttrykket "sterke menneskelige hensyn" var for lempelig, eller om det aktuelle hensynene var tillagt for stor vekt.

Når det gjelder spørsmålet om departementet kan instruere Utlendingsdirektoratet om behandlingen av saker som ennå ikke er avgjort, besvares det bekreftende av Lovavdelingen:

"Når det gjelder muligheten for å gi en ny instruks med virkning for de saker som ennå ikke er avgjort, har UDI i brev til Arbeids- og inkluderingsdepartementet 13. mars 2006 opplyst at av de 858 søknader om arbeidstillatelse etter midlertidig forskrift som er kommet inn, er 39 saker fortsatt ikke ferdigbehandlet. Dermed en instruks om skjønnsutøvelsen ved vurderingen etter § 8 annet ledd gis anvendelse også på disse sakene, vil det kunne innebære en forskjellsbehandling av disse søkerne i forhold til søkere som allerede er innvilget arbeidstillatelse i medhold av bestemmelsen. Det må likevel legges til grunn at dette ikke i seg selv avskjærer forvaltningen fra en generell praksisomlegging med virkning for søknader som er kommet inn, men som ikke er ferdigbehandlet.

Departementet har, i samsvar med utlendingsloven § 38, adgang til å instruere UDI om lovtolkning og skjønnsutøvelse når det gjelder anvendelsen av utlendingsloven § 8 annet ledd på søknader om arbeidstillatelse etter den midlertidige forskriften § 2 og på søknader om fornyelse av slik tillatelse."

Det siste spørsmålet som Lovavdelingen tok stilling til, var om den midlertidige forskriften kunne anses som en instruks, og om det i så fall får følger for vedtakenes gyldighet. Begge disse spørsmålene blir besvart benektende:

"Det gjenstående spørsmålet er om den midlertidige forskriften slik den lyder etter endringsforskriften 15. juni 2005 nr. 671, eventuelt tolket i lys av høringsbrevet, kan anses som en instruks til UDI om hvordan vilkåret "sterke menneskelige hensyn" i utlendingsloven § 8 annet ledd skal tolkes og anvendes i forbindelse med søknader fra irakere som tidligere har hatt midlertidig og begrenset arbeidstillatelse.

Som det går frem av punkt 1 ovenfor, setter forskriften klare vilkår for når arbeidstillatelse skal gis. Forskriften innebar en oppmykning av de alminnelige kravene for å få oppholdstillatelse, basert på denne gruppens helt spesielle bakgrunn og situasjon. Det er i høringsbrevet 13. april 2005 fremhevet at det "er signalisert fra en rekke arbeidsgivere at arbeidstakere som tilhører denne gruppen gjør en svært viktig jobb som ikke lett kan fylles av andre". Videre er det i høringsbrevet uttalt at

'i og med at tillatelsene utelukkende vil knyttes opp mot et arbeidsforhold i Norge, vil tillatelser til denne gruppen ikke medføre en utgiftspost eller belastning for det norske samfunnet'.

Det fremgår således tydelig av høringsbrevet at det har vært en forutsetning at arbeidstillatelse utelukkende skulle gis til irakere som var i arbeid på de fastsatte datoer og ellers tilfredsstilte vilkårene i forskriften.

Samtidig har alle som søker en arbeids- eller oppholdstillatelse, krav på en vurdering i medhold av utlendingsloven § 8 annet ledd. Det er verken i forskriften eller i høringsbrevet gitt føringer for praktiseringen av kriteriet "sterke menneskelige hensyn" i § 8 annet ledd for de tilfeller der en søker faller utenfor vilkårene i forskriften § 2. Arbeids- og inkluderingsdepartementet har også uttalt at utgangspunktet har vært at § 8 annet ledd kunne vurderes subsidiært i disse sakene, med den begrensning som følger av forskriften § 1.

Vilkåret om at søkerens arbeidsforhold må være påbegynt 1. april 2005, er i høringsbrevet begrunnet i behovet for å unngå at det etableres arbeidsforhold som ikke er reelle. Spørsmål knyttet til søkere som uforskyldt ikke tilfredsstiller kravene til arbeidsforhold på grunn av sykdom eller lignende, er ikke behandlet i høringsbrevet.

På denne bakgrunn er det etter vår oppfatning ikke naturlig å anse forskriften som også å være en instruks til UDI om behandlingen av søknader etter utlendingsloven § 8 annet ledd der søkeren ikke tilfredsstiller vilkårene i forskriften § 2. Det faktum at det er gitt en forskriftsbestemmelse med vilkår som gir lite rom for skjønn, kan ikke i seg selv innebære en innskrenkning i UDIs skjønnskompetanse ved anvendelsen av en helt annen bestemmelse, her utlendingsloven § 8 annet ledd. Dersom departementet hadde ønsket å gi en instruks om anvendelsen av § 8 annet ledd, måtte det ha kommet klarere til uttrykk.

Vi vil for øvrig tilføye at selv om forskriften hadde vært å anse som en instruks vedrørende anvendelsen av utlendingsloven § 8 annet ledd, er utgangspunktet at en instruks bare innebærer en plikt for UDI til å rette seg etter instruksene, men ingen begrensning i kompetansen som følger av lovgrunnlaget. Brudd på instruksene om innholdet av vedtak medfører som hovedregel ikke at vedtak som er fattet i strid med instruksene, kan kjennes ugyldige. Selv om det hadde foreligget en instruks, ville vedtakenes gyldighet bero på om UDI har holdt seg innenfor sin kompetanse etter utlendingsloven § 8 annet ledd.

4. NOEN RETTSLIGE UTGANGSPUNKTER

4.1 Utlendingsloven § 8 annet ledd

Utlendingsloven § 8 annet ledd har følgende ordlyd:

"Når sterke menneskelige hensyn taler for det, eller når utlendingen har særlig tilknytning til riket, kan arbeidstillatelse eller oppholdstillatelse gis selv om vilkårene ikke er oppfylt. Kongen kan fastsette nærmere regler ved forskrift."

Denne bestemmelsen gir utlendingsmyndighetene en skjønsmessig adgang til å gi arbeids- eller oppholdstillatelse der vilkårene etter bestemmelsens første ledd ikke er oppfylt. I utlendingsforskriften §§ 21 og 24 er fastsatt særlige regler om hvem som hhv. skal og kan gis tillatelse etter utlendingsloven § 8 annet ledd, men det fremgår klart av forskriften at disse bestemmelsene ikke er uttømmende, jf. utlendingsforskriften § 21 tredje og femte ledd og § 24 annet ledd. En søknad som ikke oppfyller ett eller flere av vilkårene i forskriften, slik tilfelle var i de 197 sakene, kan dermed innvilges innenfor rammen av utlendingsloven § 8 annet ledd. Kommisjonen finner det klart at heller ikke den midlertidige forskriften stenger for det.¹

Det er i utgangspunktet overlatt til forvaltningens frie skjønn å avgjøre om en søknad skal innvilges eller ikke. Adgangen til å innvilge søknader på dette grunnlaget er imidlertid ikke helt fri. Tillatelse kan bare gis der det forligger "sterke menneskelige hensyn" eller der utlendingen har "særlig tilknytning til riket". Det er imidlertid ikke uten videre klart om disse kriteriene er *vilkår* som må være oppfylt før tillatelse kan gis, eller om det bare er tale om *retningslinjer for skjønnsutøvelsen*. Selv om den praktiske forskjellen mellom disse to synsvinklene ikke bør overdrives, er spørsmålet ikke uten rettslig betydning.

Lovens ordlyd trekker i retning av at kriteriet "sterke menneskelig hensyn" - som er det aktuelle alternativet i denne saken - er et vilkår som må være oppfylt før en søknad kan innvilges, og den midlertidige forskriften bygger uttrykkelig på samme forutsetning. Selv om det

språklig sett er det mulig å tolke loven slik at kompetansen i utgangspunktet ikke er betinget av at bestemte vilkår må foreligge, er den ikke tolket slik i rettspraksis. I Rt. 1997 s. 1784, som gjaldt spørsmålet om en bosettingstillatelse var bortfalt som følge av langvarig opphold utenfor riket, ble således kriteriet "sterke menneskelige hensyn" omtalt som "[d]et annet vilkår for oppholdstillatelse på humanitært grunnlag". Praksis fra Utlendingsnemnda trekker i samme retning. Granskingskommisjonen legger etter dette til grunn at det her er tale om et vilkår som må være oppfylt før en tillatelse kan innvilges på diskresjonært grunnlag. At vilkåret er svært skjønsmessig, er en annen sak.

Når det gjelder *tolkingen* av uttrykket "sterke menneskelig hensyn" gir loven beskjeden veiledning, men indikerer iallfall at det skal atskillig til før vilkåret er oppfylt. Det er ikke tilstrekkelig at rimelighetsgrunner taler for å innvilge søknaden. En slik tolkning har en viss støtte i lovens forarbeider, hvor bakgrunnen for bestemmelsen beskrives slik:

"Det gir seg selv at det ikke er mulig å gi humanitært begrunnede rettsregler som er uttømmende i den forstand at de vil ivareta alle humanitære hensyn som kan tenkes å foreligge på et område. Uansett hvilket innhold man gir flyktningereglene, kan man derfor ikke slå seg til ro med at man alltid vil handle humanitært hvis man følger dem. Regler av denne art gis for å ivareta humanitære hensyn og ikke for å sette grenser for dem. At en utlending ikke er flyktning, bør derfor ikke være til hinder for at han helt eller delvis kan behandles som om han er det. På samme vis er det med utlendinger i sin alminnelighet; selv om reglene tilsier at de ikke skal gis oppholdstillatelse, bør det ikke medføre avslag når dette vil virke urimelig eller umenneskelig. Det må både i forhold til utlendinger i sin alminnelighet og utlendinger i en flyktningelignende situasjon være plass for å ta humanitære hensyn og foreta rimelighetsoverveielser ved et skjønn som ikke bindes av loven. Fremmedkontrollmyndighetene vil aldri være avskåret fra å utøve slik ('diskresjonær') myndighet til gunst for partene. Det vil derfor være rettslig unødvendig å gi en lovhjemmel om dette. Av prinsipielle grunner bør imidlertid behovet for at deres myndighet utøves på denne måten komme til uttrykk i loven. Dette bør skje i en lovbestemmelse som gjelder for alle utlendinger som kan gjøre gjeldende sterke menneskelige hensyn for at de skal tillates å ta opphold i riket, enten deres situasjon minner om flyktningenes eller om vanlige innvandreres."²

Disse uttalelsene må imidlertid tolkes på bakgrunn av at Fremmedlovutvalgets lovutkast var utformet annerledes enn dagens bestemmelse. Utkastet lød slik: "Oppholdstillatelse kan gis uavhengig av reglene i §§ 10 og 11. Det skal legges vekt på om utlendingen har særlig tilknytning til riket eller om særlig sterke menneskelige hensyn taler for det."

I spesialmerknadene ble uttrykket "særlig sterke menneskelige hensyn" omtalt slik:

"Det annet uttrykk som er foreslått brukt, 'særlig sterke menneskelige hensyn', er vesentlig mer skjønnspreget [enn uttrykket 'særlig tilknytning til riket'], og vil måtte omfatte en uensartet gruppe av tilfelle. Alle rede under den nåværende lov foreligger det en relativt rikholdig praksis hvor slike hensyn ikke bare har ført til

at en søknad er blitt realitetsbehandlet, men også blitt innvilget. Det er ikke ment at den uttrykkelige lovfestingen av 'særlig sterke menneskelige hensyn' skal innebære noen forandring av betydning av gjeldende rett. Som eksempler på slike menneskelige hensyn kan nevnes at avslag vil ramme uforholdsmessig hardt fordi søkeren med grunn har trodd at oppholdstillatelse ville bli gitt og i mellomtiden er kommet i en uholdbar situasjon, f.eks er blitt utnyttet, er kommet i en hjelpeløs tilstand, eller vil bli utsatt for alvorlig forfølgelse eller lidelse i et annet land om opphold avslås."

Det ble videre forutsatt at bestemmelsen skulle anvendes "med stor forsiktighet", men også denne forutsetningen knytter seg naturligvis til det fremsatte lovforslaget.³

I departementets endelige lovforslag ble kriteriet "særlig sterke menneskelige hensyn" endret til "sterke menneskelige hensyn" uten nærmere begrunnelse. Departementet nøyer seg med å angi at "sterke menneskelige hensyn" kan foreligge "når det gjelder utlending som påberoper seg å være vernet etter § 15 første ledd, men som ikke gis medhold i dette".⁴

Det nærmere innholdet av uttrykket "sterke menneskelige hensyn" er i liten utstrekning avklart i praksis fra Høyesterett. I en upublisert dom fra Borgarting lagmannsrett (LB-2005-5421) tolkes uttrykket slik:

"Bestemmelsen er ment som en 'sikkerhetsventil' for konkrete tilfeller som ikke omfattes av andre forhold som vil gi grunnlag for opphold her i landet etter for eksempel bestemmelsene om asyl. Som hovedregel refererer 'sterke menneskelige hensyn' seg søkerens situasjon - herunder helsesituasjon - og det må skje en konkret vurdering. Det vil imidlertid også kunne legges vekt på hensyn tilknyttet andre enn søkeren, fortrinnsvis dennes familiemedlemmer. Sentralt i vurderingen vil være forholdene for personer i tilsvarende situasjon i søkerens hjemland. Det kan ikke kreves en like bra situasjon i hjemlandet som her i Norge for at streke menneskelige hensyn ikke skal anses å foreligge. Men forholdene i hjemlandet må være over et visst kvalitetsmessig minimum. Det vises blant annet til Runa Bunæs m fl: Utlendingsrett, side 164-165."

Denne tolkingen er for øvrig i samsvar med det syn som kommer til uttrykk i St.meld. nr. 17 (2000-2001) Asyl- og flyktningspolitikken i Noreg s. 35, hvor det er gitt en beskrivelse av hvilke hensyn som kan komme i betraktning i vurderingen av om det foreligger sterke menneskelige hensyn:

"Sterke menneskelege omsyn i utlendingslova § 8 andre ledd femner om eit vidt spekter av grunnar. I nokre tilfelle er årsaka til at ein asylsøkjjar får arbeids- eller opphaldsløyve at dei blir gitt vern utan at dei fyllar vilkåra for å få asyl, jf. utlendingslova § 15. Det kan òg mellom anna vere at dei generelle tryggleiksforholda i heimlandet til asylsøkjaren er sær s vanskelege. Andre grunnar kan vere alvorlege helseproblem. Omsyn til barn er alltid eit viktig moment i vurderinga. Ei rad ulike velferdsomsyn vil vere relevante, og det blir gjort ei brei vurdering av dei ulike omsyna, som aleine eller saman med andre omsyn kan vere avgjerande for om opphaldsløyve på humanitært grunnlag blir gitt."

Kommisjonen går så over til spørsmålet om Utlendingsdirektoratet ved *subsumsjonen* sto fritt å avgjøre om de aktuelle søknadene oppfylte vilkåret "sterke

menneskelige hensyn". I prinsippet må dette bero på en tolkning av utlendingsloven § 8 annet ledd.

Forvaltningens subsumsjon er som hovedregel underlagt alminnelige rettskildedeprinsipper, og er normalt omfattet av domstolenes prøvelsesrett. I Rt. 1995 s. 1427 uttrykte flertallet på tre dommere dette slik: "Om de lovbestemte vilkår for en forvaltningsavgjørelse er til stede, må domstolene kunne prøve fullt ut, dersom det ikke er sikre holdepunkter for noe annet." Men det forekommer også at subsumsjonen er overlatt til forvaltningen. Noen ganger gir loven selv holdepunkter for en slik løsning, og lar det være avgjørende hva forvaltningen "finner", "anser" eller "avgjør". I andre tilfeller inneholder loven uttrykk av en slik innholdsmessig karakter at retten av den grunn avstår fra å prøve subsumsjonen. Det vil kunne være tilfelle der det er tale om vurderinger av utpreget politisk karakter, eller som i særlig grad forutsetter teknisk ekspertkunnskap.

Utlendingsloven § 8 annet ledd gir ikke selv direkte uttrykk for at domstolskontrollen med subsumsjonen skal være avskåret. Når det gjelder kriteriet "sterke menneskelige hensyn", gir det anvisning på en bred helhetsvurdering av søkerens konkrete situasjon. Det vil et stykke på vei bero på en politisk vurdering hvor terskelen skal legges, og det taler for at subsumsjonen bør være unntatt fra domstolskontroll. I Rt. 1997 s. 1784, som riktignok gjaldt kriteriet "særlig tilknytning til riket", uttalte flertallet (på s. 1795) at "en avgjørelse om oppholdstillatelse på humanitært grunnlag ligger innenfor forvaltningens frie skjønn og er i utgangspunktet unndratt domstolenes prøvelsesrett". Det er imidlertid ikke uten videre klart om denne uttalelsen knytter seg til subsumsjonsskjønnet eller til det såkalte kan-skjønnet.

I Rt. 2003 s. 1287 kom spørsmålet opp på ny, i en kjennelse som gjaldt et utsatt kjæremål over avgjørelse av begjæring om midlertidig forføyning med krav om utsatt iverksettelse av vedtak om tilbakesendelse. Retten måtte i den forbindelse ta stilling til om det underliggende avslaget på oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 8 annet ledd var gyldig. Om prøvelsesretten uttalte Kjæremålsutvalget følgende (i avsnitt 24):

"Spørsmålet i denne saken er om familien A skal gis rett til opphold etter utlendingsloven § 8 annet ledd fordi 'sterke menneskelige hensyn taler for det'. Domstolene vil i slike saker kunne prøve hva som er vurderingstemaet etter § 8 annet ledd, men den konkrete avgjørelse av hvorvidt oppholdstillatelse skal gis, hører under forvaltningens frie skjønn, se Rt-1997-1784 på side 1795. Denne vurderingen kan bare prøves i samsvar med de alminnelige regler om domstolskontroll med forvaltningens frie skjønn."

Kjæremålsutvalget sluttet seg deretter til følgende oppsummering i lagmannsrettens dom (avsnitt 25):

"Lagmannsretten finner grunn til å presisere at domstolene, ved den prejudisielle prøvelse av vedtakets gyldighet, ikke har kompetanse til å sette seg i forvaltningens sted og overprøve om det i saken foreligger sterke menneskelige hensyn. Avgjørelsen av en søknad

om oppholdstillatelse på humanitært grunnlag ligger innenfor forvaltningens frie skjønn og er i utgangspunktet unndratt domstolenes prøvingsrett. Det skal etter rettspraksis svært mye til for å sette et forvaltningsvedtak til side alene på det grunnlag at vedtaket er urimelig. Dette kan bare skje hvis vedtaket er så kvalifisert (grovt) urimelig, at det må anses ugyldig etter alminnelige forvaltningsrettslige regler, jf blant annet Rt-1997-1784."

Granskingskommisjonen legger etter dette til grunn at subsumsjonen i tilknytning til utlendingsloven § 8 annet ledd er overlatt til Utlendingsdirektoratets vurderingsfrihet, innenfor de alminnelige rammer for forvaltningens skjønnsutøvelse.

Både når det gjelder subsumsjonsskjønnet og det såkalte kan-skjønnet, oppstår det spørsmål om *hvilke hensyn som kunne tillegges vekt* ved avgjørelsen. Man må her skille mellom situasjonen før og etter den midlertidige forskriften.

Forut for den midlertidige forskriften måtte dette spørsmålet i hovedsak løses gjennom en tolking av utlendingsloven § 8 annet ledd. Utlendingsdirektoratet måtte da kunne legge vekt på forholdene i hjemlandet, helsemessige forhold og hensynet til eventuelle barn. Også graden av tilknytning til det norske samfunnet ville på dette tidspunktet kunne spille inn.

Den midlertidige forskriften trådte i kraft 15. mars 2005. Det fremgår av forskriften § 1 at tilknytning til riket som irakere har opparbeidet seg gjennom midlertidige og begrensede tillatelser, ikke skal tillegges vekt ved vurderingen av om det foreligger en "særlig tilknytning til riket" etter lovens § 8 annet ledd. Forskriften begrenser utvilsomt kretsen av lovlige hensyn i tilknytning til dette vilkåret. Spørsmålet er om forskriften *også* får betydning for hvilke momenter det lovlig kan legges vekt på ved vurderingen av om det foreligger "sterke menneskelige hensyn".

I tolkingsuttalelsen fra Justisdepartementets lovavdeling ble det lagt til grunn at det "verken i forskriften eller i høringsbrevet [var] gitt føringer for praktiseringen av kriteriet 'sterke menneskelige hensyn' i § 8 annet ledd for de tilfeller der en søker faller utenfor vilkårene i forskriften § 2". Kommisjonen er enig i at forskriftens ordlyd gir holdepunkter for å anta at den utelukkende retter seg mot vurderingen av om det i en konkret sak foreligger "særlig tilknytning til riket". Samtidig må det tas i betraktning at de to kriteriene "særlig tilknytning til riket" og "sterke menneskelige hensyn" delvis er overlappende. Jo sterkere tilknytning en søker har til riket, desto sterkere menneskelige hensyn taler for å la ham bli. Når forskriften § 1 angir at det ikke skal legges vekt på den tilknytning til riket som irakere har opparbeidet seg gjennom midlertidige og begrensede tillatelser ved vurderingen av om det foreligger "særlig tilknytning til riket", taler forskriftens formål med styrke for at den må tolkes slik det heller ikke være adgang til å ta hensyn til dette ved vurderingen av om det foreligger "sterke menneskelige hensyn". I motsatt fall vil forskriften § 1 kunne undermineres fullstendig. Kommisjonen nevner for ordens skyld at den midlertidige forskriften var bindende for Utlendingsdirektoratet også i den perioden

hvor departementets instruksjonsmyndighet var begrenset, jf. punkt 4.2 nedenfor.

Et spørsmål for seg er hvilke hensyn som etter dette ble utilletelige. At den tilknytningen som springer ut av selve tidsforløpet ikke lengre skulle tillegges vekt, er klart nok. Man måtte derfor i utgangspunktet se bort fra de bånd som var knyttet gjennom oppholdet i Norge. Mer tvilsomt er det om Utlendingsdirektoratet også ble avskåret fra å trekke inn andre forhold som skrev seg fra det aktuelle tidsrommet, for eksempel alvorlig sykdom eller endringer av sikkerhetssituasjonen i hjemlandet. Etter kommisjonens syn måtte det også etter vedtakelsen av forskriften være tillatt å legge vekt på slike forhold. Om de hver for seg eller i sum var tilstrekkelige til å oppfylle lovens krav, er imidlertid et annet spørsmål.

I advokat Hagens brev 16. mai 2006 uttales det:

"Å legge til grunn at forskriften begrenset UDI's handlingsrom til å vurdere hvem som fylte vilkårene etter forskriftens § 2, og at dette er en klart uttrykt intensjon fra departementets side, er ikke overensstemmende med departementets egne utsagn i høringsbrevet og selve forskriftsdokumentet. Dertil kommer at en slik intensjon ville satt UDI i en umulig posisjon, da et så begrenset skjønns- og handlingsrom ikke ville vært i overensstemmelse med utlendingslovens § 8 annet ledd, da det i praksis skulle medført at de som ikke fylte betingelsen for å arbeide skulle bli ekskludert fra å få sin søknad behandlet og bli sendt ut av landet. Granskingskommisjonens vurdering av utlendingsloven § 8 annet ledd har ikke støtte i annet kvalifisert juridisk miljø. Jeg viser i denne sammenheng til uttalelser fra Lovavdelingen, Advokatforeningens lovutvalg for asyl- og utlendingsrett og fra NOAS.

[...]

Med de begrensninger som følger av forskriftens § 1 om botid, er det således ingen ting i forskriften som skulle tilsa at UDI ikke skulle fortsette tidligere innarbeidet praksis for behandling av disse søknadene § 8 annet ledd. Det forhold at departementet med virkning fra 27. juni 2005 vedtok endringer i denne midlertidige forskriften med tilføyelse av en ny § 2 som åpnet for utvidet adgang til å få arbeidstillatelse i Norge, kan ikke oppfattes som at søknader som ikke fyller vilkårene etter denne bestemmelse ikke skal innvilges. Tvert i mot tilsier en enhetlig forståelse av forskriften at det må gis en helhetlig og forsvarlig behandling ut fra hele forskriften av lovens § 8 annet ledd. Dette må også gjelde for de søkere sin søkte med utgangspunkt i forskriftens § 2, men ikke fikk medhold etter denne bestemmelse. Å utelukke disse fra en vurdering etter lovens øvrige kriterier ville innebære en ulovlig forskjellsbehandling."

Kommisjonen er som nevnt ovenfor enig i at den midlertidige forskriften § 2 ikke stenger for en vurdering etter utlendingsloven § 8 annet ledd. Kommisjonen er ikke enig i at den midlertidige forskriften ikke begrenser kretsen av lovlige hensyn i relasjon til utlendingsloven § 8 annet ledd, og viser om dette til drøftelsen ovenfor.

4.2 Styringsforholdene i utlendingsforvaltningen

Styringsforholdene i utlendingsforvaltningen har gjennomgått flere endringer i den perioden som omfattes av granskingskommisjonens mandat. Ved gjennom-

gåelsen av forholdet mellom direktoratet og departementet, faller utviklingen naturlig i tre faser:

I *tiden frem til 1. januar 2001* hadde ansvarlig fagdepartement på vanlig måte full instruksjonsmyndighet over Utlendingsdirektoratet, også i enkeltsaker. Dette fremgikk ikke uttrykkelig av utlendingsloven, men fulgte av Grunnloven § 3 og konstitusjonell sedvane rett.

Neste fase er *perioden fra 1. januar 2001 til 9. september 2005*. I lov 30. april 1999 nr. 22 om endringer i utlendingsloven og enkelte andre lover (klagenemnd for utledningssaker m.v.) ble departementets instruksjonsmyndighet begrenset gjennom endringen av utledningsloven § 38. Lovendringen hadde sammenheng med opprettelsen av Utlendingsnemnda. I Ot.prp. nr. 17 (1998-99) s. 16-17 begrunnes endringen slik:

"Utlendingsloven regulerer et meget viktig saksområde. Den politiske styringen har tilsvarende stor betydning. En kan lett få inntrykk av at den politiske styringen med feltet dreier seg om å gripe inn i den enkelte sak fordi det stort sett er enkeltsakene som omtales i media og fordi også den mer generelle debatten som regel tar utgangspunkt i en enkelt avgjørelse. Avgjørelsene er imidlertid en følge av et regelverk, tidligere praksis og hensynet til likebehandling. Dette gjelder også i saker der vedtaket beror på skjønnsmessige kriterier.

Etter departementets oppfatning vil det 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. I tillegg til at det ville være uholdbart for nemnden å måtte rette seg etter politiske instruksjoner om dette, ville det være uholdbart at justisministeren skulle ha myndighet til å gripe inn på disse områdene. Departementet foreslår at hovedregelen skal være at nemnden verken skal kunne instrueres om lovtolking, skjønnsutøvelse eller avgjørelsen av enkeltsaker.

Ovenstående innebærer at den politiske styringen med utlendingsfeltet må skje gjennom lov og forskrift. Dersom departementet er uenig i nemndens vedtak, må det ta skritt til å få endret loven og/eller forskriften, f.eks. i retning av å gjøre en uklar lovtekst klarere eller et skjønnsmessig kriterium snevrere.

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."

Etter lovendringen, som trådte i kraft 1. januar 2001, lød utlendingsloven § 38 første og annet ledd slik:

"Departementet kan instruere om lovtolking og skjønnsutøvelse når det gjelder hensynet til rikets sikkerhet eller utenrikspolitiske hensyn, og om avgjørelsen av enkeltsaker som innbefatter slike hensyn. For øvrig kan departementet verken instruere om lovtolking, skjønnsutøvelse eller avgjørelsen av enkeltsaker. Departementet kan instruere om prioritering av saker."

I denne fasen var departementet i det vesentlige avskåret fra å gi instruksjoner om forståelsen av bl.a. utlendingsloven § 8 annet ledd, både generelt og i enkeltsaker. Eventuelle styringssignaler om dette måtte derfor, i den utstrekning de skulle være rettslig bindende for direktoratet, gis i lov eller forskrift.

Tredje og siste fase er *tiden etter 9. september 2005*, som er det tidspunktet lov 10. juni 2005 nr. 50 om endringer i utlendingsloven m.m. (styringsforhold på utlendingsfeltet) trådte i kraft. Utlendingsloven § 38 ble da endret på ny, og bestemmelsens første og tredje ledd lyder i dag slik:

"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.

[...]
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 instruksjoner om lovtolking, skjønnsutøvelse eller avgjørelsen av enkeltsaker."

Gjennom denne lovendringen ble departementets instruksjonsmyndighet utvidet i forhold til lovendringen fra 1999, og det har nå adgang til å gi Utlendingsdirektoratet generelle instruksjoner om lovtolking og skjønnsutøvelse. I saker om rikets sikkerhet eller som for øvrig berører utenrikspolitiske hensyn, kan departementet dessuten gi instruksjoner om behandlingen av enkeltsaker. Bakgrunnen for lovendringen var først og fremst ønsket om mer smidige styringsmuligheter enn det den forrige lovendringen la opp til, jf. Ot. prp. nr. 31 (2004-2005) s. 14:

"Det fremstår uansett som lite hensiktsmessig at departementet skal være tvunget til å endre loven eller forskriften for å styre praksis i en annen retning, når

hjemmelsgrunnlaget er tilstrekkelig, men departementet f.eks. er uenig i tolkningen av regelverket, eller mener at et tolkningsalternativ er å foretrekke fremfor et annet, eller søker å skape en mer ensartet praksis."

4.3 Særlig om rapporteringsplikten til departementet

Loven inneholder ikke regler som pålegger direktoratet å rapportere om sin praksis til departementet. Slike bestemmelser ble imidlertid gitt av departementet i brev 24. juni 2002 til direktoratet. Bakgrunnen for brevet var noen enkeltsaker der direktoratet hadde truffet vedtak som departementet ikke var enig i. Brevet inneholdt en instruks for hvordan direktoratet skal rapportere til departementet om enkeltsaker. Departementets hjemmel til instruere direktoratet om dette følger etter granskingskommisjonens oppfatning av den generelle instruksjonsmyndighet for et departement over et direktorat. Utlendingsloven § 38 unntar bare *avgjørelsen* av enkeltsaker fra instruksjonsmyndigheten.

Departementet skiller i brevet mellom saker der departementet har instruksjonsmyndighet og saker der departementet ikke har instruksjonsmyndighet. Når direktoratet har saker til behandling som ligger innenfor et område hvor departementet har instruksjonsmyndighet sier brevet at det er viktig at departementet blir orientert før vedtak treffes. For saker der departementet ikke har instruksjonsmyndighet sier brevet at "det i utgangspunktet ikke innføres noen rutiner for informasjon til departementet". Men så fortsetter departementet:

"Det har imidlertid vist seg et behov for at departementet blir orientert om enkelte kontroversielle saker *umiddelbart etter* at et vedtak er fattet. Dette kan typisk gjelde saker av stor politisk eller økonomisk betydning eller saker som kan være støtende for den alminnelige rettsoppfatningen, for eksempel tilfeller der det gis oppholdstillatelse til personer som har begått alvorlige kriminelle handlinger."

Departementet følger opp og utvider rapporteringsplikten i tildelingsbrevet for statsbudsjettet 2003 i brev av 20. januar 2003. Departementet sier her: "Der ikke annet er sagt, legger departementet til grunn at UDIs løpende virksomhet videreføres. Videre legges det opp til at endringer og/eller informasjon som er viktig for politikktutforming, regelverksutvikling eller måloppnåelse på feltet tas opp med KRD". Rapporteringsplikten er her ikke innskrenket til en etterhåndsrapportering av utfallet av enkeltsaker. Tvert imot pålegges direktoratet her en plikt til mer generelt å gi den informasjon som av ulike grunner er viktig for departementet. Plikten er formulert slik at vekten er lagt på om informasjonen er viktig for politikktutforming, regelverksutvikling eller måloppnåelse på feltet og ikke spesifikt på om den angår forhold av politisk eller økonomisk betydning eller som er støtende for den alminnelige rettsoppfatning.

I tildelingsbrevet for statsbudsjettet 2004 konkretiseres rapporteringsplikten ytterligere. I brev 20. februar 2004 gjentar departementet formuleringen fra 2003. I tillegg sier det at "[h]vis UDI innfører en ny praksis på grunnlag av endring i fortolkning av utlendingsloven

eller utlendingsforskriften, skal dette rapporteres til KRD i forkant. UDI skal redegjøre for grunnlaget og konsekvensene ved innføring av ny praksis".

Plikten til å informere departementet om endringer i praksis ble utdypet i 2005 i forbindelse med endringene i styringssystemet som ble innført i 2005. I St.meld. nr. 21 (2003-2004) Styringsforhold på utlendingsfeltet uttales det på s. 17 som bakgrunn for det nye styringssystemet at "eit høve for departementet til å kunne instruere om lovtolking og skjønnsutøving føreset at departementet er kjent med praksisen i UDI. [...] Dette krev god flyt i informasjonen mellom UDI og departementet, og det må givast meir systematisk informasjon enn det som blir gjort i dag".

Krav om rapportering ble igjen inntatt i departementets tildelingsbrev for 2005. Her heter det i pkt. 5.2.4:

"UDI skal redegjøre for planlagt praksisendring i behandling av saker etter utlendingsloven, herunder vurdere konsekvensene av en slik endring. UDI skal i ettertid rapportere regelmessig på effektene av praksis og regelverksendringer."

Samtidig det ble varslet mer detaljerte retningslinjer. Slike retningslinjer ble gitt i brev 19. april 2005. Her ble det gitt tolv kriterier som departementet ber direktoratet rapportere ut fra. Begrunnelsen for en slik konkretisering var at 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.

Etter kommisjonens oppfatning må dette brevet oppfattes som en instruks om hva departementet skulle holdes systematisk orientert om, og de former dette skulle skje i. Man kan imidlertid ikke oppfatte brevet som en uttømmende regulering av direktoratets rapporteringsplikt. Kommisjonen viser i denne forbindelse bl.a. til St.meld. nr. 21 (2003-2004) Styringsforhold på utlendingsfeltet på s. 17 hvor det uttales at "det er korre realistisk eller ønskeleg å gi uttømmende retningslinjer for kva slags praksis som skal leggjast fram for departementet. UDI vil måtte bruke skjønn". Plikten til å rapportere om forhold av betydning for politikktutforming, regelverksutvikling eller måloppnåelse på feltet, som fulgte tildelingsbrevene må fortsatt antas å gjelde. Dette styrkes også av formålet med det nye styringssystemet, som var å bidra til å sikre at praksis i utlendingsforvaltningen er mer i overensstemmelse med politiske mål og prioriteringer, se Ot.prp. nr. 31 (2004-2005) s. 6. Det nye styringssystemet krever en større grad av lojalitet i direktoratet i forhold til politiske signaler enn det gamle, hvor direktoratet ikke kunne instrueres, noe som i sin tur har betydning for fastleggningen av rapporteringsplikten.

5. BEHANDLINGEN AV SAKER ETTER FORSKRIFTEN

5.1 Innledning

Etter den midlertidige forskriften § 2 var fristen for å søke arbeidstillatelse 1. september 2005. De søknadene som innkom, skulle behandles av Utlendingsdi-

rektoratet. Det er denne saksbehandlingen granskningen i utgangspunktet gjelder.

Bortsett fra Nordby, Sjøholt og Tolonen, har ledergruppens medlemmer (direktørmøtets deltakere) forklart at de ikke hadde kjennskap til saksbehandlingen nærmere innhold. I ettertid har flere gitt uttrykk for at de er sterk kritiske til saksbehandlingen og at spørsmålet om praksisendring burde vært forelagt for departementet.

Nedenfor redegjøres det for de mer formelle sider av saksbehandlingen, hvor den foregikk, hvem som utførte den og hvordan kriteriene ble fastlagt. En innholdsmessig drøftelse og vurdering av kriteriene i forhold til utlendingsloven og den midlertidige forskriften gis i kapittel 7.1.

5.2 Sakene skulle undergis en liberal behandling

Et vesentlig utgangspunkt i direktoratet var at sakene skulle undergis en liberal behandling. Dette var en konsekvens av ledelsens generelle holdning til anvendelsen av utlendingsloven § 8 annet ledd og til hvordan søknader fra denne gruppen skulle vurderes. Det ble ikke gitt signaler om at denne holdningen skulle endres som følge av departementets forskrift. Det ble tvert imot signalisert at lovens § 8 annet ledd skulle anvendes subsidiært og at den skulle gis en liberal fortolkning. Dette fremgår av det såkalte praksisnotatet (se)6. oktober 2005, der det heter: "Det er gitt uttrykk for at UDI skal ha en liberal praksis når det gjelder vurderingen av ul [utlendingsloven] § 8 2. ledd."

Synspunktet "liberal praksis" var allment kjent i organisasjonen og var ikke bare knyttet til denne saken, men gjaldt som et generelt prinsipp. Det var i utgangspunktet formulert av Nordby som en grunnleggende retningslinje for all saksbehandling, og var kommet til uttrykk på flere måter. Blant annet var det kommet til uttrykk gjennom Nordbys slagord "Godt nok" for saksbehandlingen. Sakene skulle ikke utredes mer enn strengt tatt nødvendig, hvilket kunne bety at enkelte kontrollterskler ble senket, noen ganger med den følge at flere fikk tillatelser. Saksbehandlerne ble også oppfordret til å foreta en skjønnsmessig rimelighetsvurdering av det resultatet forskriften ledet til, og derunder bruke sin magefølelse. Hvis resultatet fremsto som urimelig, skulle man gi tillatelse i medhold av utlendingsloven § 8 annet ledd.

Det legges til grunn at denne liberale holdningen var helt ut kjent i direktoratets ledergruppe, og at den også var fullt ut akseptert. Ingen reiste motforestillinger, verken generelt eller i forbindelse med at direktoratet skulle i gang med å behandle saker etter den midlertidige forskriften.

Iraksakene var godt kjent i direktoratet. Det gjaldt selvfølgelig også ledergruppen. Spørsmålet om å finne en løsning var tatt opp en rekke ganger med departementet, uten at direktoratet hadde fått gjennomslag for sine synspunkter. Det var en klar oppfatning i direktoratet at denne gruppen burde gis opphold ut fra den situasjon de var kommet i. Dette synet var vel forankret i direktoratets ledelse og hos dem som behandlet disse sakene i linjen. Trygve G. Nordby har forklart at han

helt fra han tiltrådte som direktør fulgte opp situasjonen til denne gruppen særskilt. Avdelingsdirektør Paula Tolonen har forklart at hun i 2002 begynte å se hvor komplisert situasjonen for denne gruppen var. Også Manuela Ramin-Osmundsen har forklart at den holdningen som direktoratet utviklet og formidlet overfor departementet gjennom disse årene, ble diskutert og hadde bred støtte i direktoratets ledergruppe.

I løpet av 2004 og 2005 hadde man tatt opp saken i brev form og i høringsuttalelser til forslaget til forskriften. Direktoratets brev 2. april 2004 som viser til tidligere henvendelser "over flere år" inneholdt forslag om å gi gruppen som helhet oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 8 annet ledd. Brevet foranlediget at departementet bestemte at behandlingen av iraksakene i direktoratet skulle stilles i bero og at forskriften ble utarbeidet.

Da saksbehandlingen startet høsten 2005, hadde således hele ledergruppen betydelig innsikt i iraksakene, derunder direktoratets grunnholdning til denne gruppen og departementets syn på det. I særlig grad gjaldt det Nordby, Ramin-Osmundsen, Tolonen og Forfang.

5.3 Nærmere om saksbehandlingen

Da søknadsfristen var ute, var det kommet inn 844 (847 oppgis også) søknader. Sakene skulle behandles i enhet A2 i asylavdelingen, med underdirektør George Farnes som enhetsleder. I enheten var det en saksbehandler som tidligere hadde arbeidet nærmest kontinuerlig med disse sakene. Nå ble ytterligere én person overført til saksområdet, samtidig som to saksbehandlere ble rekruttert inn på frivillig basis. Det ble dessuten arrangert saksbehandlingsdugnader hvor en rekke saksbehandlere i direktoratet deltok på frivillig basis.

Det var en uttalt målsetting at saksbehandlingen skulle gå raskt, slik at søknadene skulle være ferdigbehandlet ved årsskiftet.

Saksbehandlerne hadde avgjørelsesmyndighet. Tvilsspørsmål ble tatt opp med Farnes.

Det er vanskelig å fastslå eksakt når saksbehandlingen begynte, men det må ha vært i slutten av september eller helt i begynnelsen av oktober 2005. På grunnlag av det som er opplyst for kommisjonen om de ressurser som ble satt inn og om saksbehandlingen, ser det ut til at det i gjennomsnitt ble brukt noe under ett dagsverk på hver sak, selv om noen behandlet sakene atskillig raskere enn det.

Sakene ble undergitt en individuell behandling. Hver sak ble gjennomgått med sikte på å avklare om den falt innenfor rammen av forskriften § 2, og om det forelå straffbare forhold, identitetstvil eller andre forhold som utelukket oppholdstillatelse. Det ble med andre ord ikke gitt tillatelse *en bloc* til de søkere som ikke oppfylte forskriften hvis man med det mener at de som ikke tilfredsstilte forskriften § 2 automatisk ble gitt opphold. Kommisjonen har på grunnlag av sin gjennomgang av saker merket seg at det bare er i et fåtall av sakene at man finner begrunnelser eller anmerkninger fra saksbehandlerens side som redegjør nærmere for hvorfor innvilgelse er gitt. I selve vedtaksbrevet er det benyttet generelle formuleringer som "konkret helhets-

vurdering", "helhetlig vurdering" eller "helhetlig vurdering av søkerens situasjon". Andre generelle formuleringer kan også være benyttet.

Det er forklart for kommisjonen at saksbehandlingsmåten uten nærmere merknader var nødvendig av tidsmessige grunner dersom sakene i det vesentlige skulle være ferdig behandlet før årsskiftet 05/06.

Et flertall av innvilgelsene synes å gjelde tilfelle hvor søker ikke var i arbeid på det tidspunkt forskriften krever, men at vedkommende tidligere hadde vært i arbeid, at det var deltidsarbeid med kun få timer i uken eller at vedkommende snart ville komme i arbeid. Søkerne var ikke i arbeid enten av helsemessige grunner, eller fordi arbeidsforholdet var opphørt enten fordi arbeidstillatelsen gikk ut, firmaet gikk konkurs eller vedkommende ble sagt opp. Etter kommisjonens oppfatning er derfor § 8 annet ledd i svært mange tilfelle brukt til en tillempeing av rimelighetsgrunner av forskriftens nokså klare tidsmessige avgrensning.

En annen hovedgruppe hvor tillatelse er gitt synes å gjelde personer, særlig kvinner, som ikke kunne forventes å være i en arbeidssituasjon på grunn av alder eller andre forhold."

Resultatet av direktoratets behandling ble at nesten alle fikk opphold uavhengig av kravene i forskriften § 2, såfremt det ikke forelå kriminalitet eller identitetstvil. Reelt kan man derfor si at det nærmest ble gitt et generelt "amnesti" til gruppen.

De saker som ikke falt inn under forskriften § 2, ble inndelt i tre kategorier : 1) de som "nesten" oppfylte vilkårene, 2) de som ikke kunne arbeide og 3) alle andre. I den første gruppen falt de som hadde lavere inntekt enn kravene i utlendingsforskriften og de som hadde hatt reelle arbeidsforhold tidligere, men som av ulike grunner ikke var i arbeid på det skjæringspunktet forskriften satte. I den andre gruppen falt uføre, pensjonister, kvinner med omsorgsforpliktelser og eldre kvinner. I den tredje gruppen falt resten, dvs. barnefamilier hvor forsørgeren ikke arbeidet, de som hadde kommet som enslige mindreårige asylsøkere, de som hadde arbeidstilbud, kortvarige syke etc. I direktoratets brev til departementet 23. januar 2006 sies det på s. 3 at "i søknadene som har blitt innvilget har det bl.a. foreligget forhold som har vært direkte knyttet til søkerens arbeidsforhold eller arbeidsevne". Kommisjonen kan imidlertid ikke se, iallfall ikke ut fra begrunnelsene i de sakene som kommisjonen har gjennomgått, at dette har vært avgjørende kriterier i direktoratets behandling.

5.4 Nærmere om praksisutforming

Grunnlaget for saksbehandlernes behandling er lagt i praksisnotatet fra 6. oktober 2005 fra enheten A2 i asylavdelingen, med ledelsens påtegning. Dette notatet ble, sammen med forskriften, rundskrivene, saksbehandlernetatet av 13. oktober 2005 og en standardmal lagt i en mappe som ble distribuert til alle saksbehandlere.

Det er vanskelig å tidfeste utviklingen av praksisutforming forut for eller i forbindelse med behandlingen av enkeltsakene. Den har vært påbegynt en gang i midten av september 2005 og skjedd internt i enheten

A2, i første rekke mellom de faste saksbehandlerne for sakene og underdirektør Farnes. Farnes drøftet også praksis med avdelingsdirektør Tolonen.

For å kunne behandle den store mengden saker som nå kom, ble den gruppen som spesielt skulle arbeide med disse sakene, styrket med to saksbehandlere. Det oppsto raskt diskusjoner mellom disse og de to som hadde bestyrt porteføljen de siste årene. De nye var fremmede for en så liberal bruk av utledningsloven § 8 annet ledd som det var lagt opp til. Disse forlangte derfor at en slik praksis måtte forankres tydeligere i avdelingens og direktoratets ledelse.

Den 19. september 2005 var det et møte hos avdelingsdirektør Tolonen for praksisavklaring. Fra enheten deltok underdirektør Farnes samt saksbehandlere i A2. Også her fremkom uenighet om regelanvendelsen.

Det var også et møte for opplæring av saksbehandlere som skulle delta i dugnaden. Dette møtet ble holdt 14. oktober 2005.

Den praksis det ble lagt opp til, vakte til dels sterke reaksjoner hos flere saksbehandlere. Det gjaldt kriteriene for å innvilge arbeidstillatelse etter forskriften § 2, hvor enkelte mente at terskelen for å fastslå at kriteriene forelå, ble lagt for lavt, men ikke minst gjaldt det anvendelsen av utlendingsloven § 8 annet ledd som man mente gikk ut over etablert praksis. Det ble fra enkelte reist spørsmål om dette var tatt opp med departementet. Enkelte saksbehandlere forlangte at praksiskriteriene skulle nedfelles skriftlig, før man ville gå inn på saksbehandlingen. Det var grunnlaget for det såkalte praksisnotatet.

5.5 Praksisnotatet

Praksisnotatet ble i første hånd utformet av to saksbehandlere i A2 som et internt hjelpedokument. Det har i tillegg påtegninger fra underdirektør George Farnes, avdelingsdirektør Paula Tolonen og direktør Trygve G. Nordby. Det fremgår av Farnes' påtegning til Tolonen at notatet "i hovedsak [er] en skriftliggjøring av de konklusjoner vi kom frem til i møte med deg for noen uker siden", hvor Tolonen hadde gitt beskjed om at Nordby "ville se et praksisnotat". Lengre ned på siden presiserer han imidlertid at "detaljeringsgraden er høyere her". Uke 38 i 2005 begynte med mandag 19. september, slik at det nok siktes til det møtet som er nevnt i punktet ovenfor.

Som nevnt hadde enkelte saksbehandlere forlangt å få skriftlig retningslinjer for saksbehandlingen. Saksbehandlerne har forklart at de ved utforming prøvde å få med flest mulig tenkelige tilfelle hvor det kunne oppstå spørsmål om innvilgelse. Tanken var ikke å argumentere for en bestemt praksis i den ene eller annen retning, men å få avklart rammene for den praksis som skulle føres. Notatet ble lagt til Farnes som langt på vei godkjente samtlige forslag ved å gi dem sin uforbeholdne tilslutning eller tilslutning "som hovedregel".

I tilknytning til vurderingen av om det foreligger "sterke menneskelige hensyn", inneholder notatet retningslinjer som minner om dem som er nevnt i direktoratets hørings svar til departementets utkast til ny § 2 i forskriften:

"Det er lite rom for skjønn ved vurderingen av om vilkårene etter mfi (midlertidig forskrift irak) § 2 er oppfylt. UDI har imidlertid åpnet for at søkere som får avslag mfi § 2, kan bli vurdert etter ul § 8 2. ledd, om sterke menneskelige hensyn tilsier at tillatelse likevel skal gis. I de tilfelle der søkeren uforskyldt ikke fyller vilkårene i mfi § 2, kan det være rimelig å gi tillatelse etter 8 2. ledd. Vi mener sterke menneskelige hensyn får et annet innhold der hensynet vurderes i lys av søknad om arbeidstillatelse etter mfi § 2. Hvis en søker ble permittert fra arbeidet sitt i februar i år eller om han er arbeidsufør, er ikke det forhold som er blitt vektlagt når sterke menneskelige hensyn er blitt vurdert i fornyelsessaken, men det vil derimot være et viktig forhold når vi vurderer sterke menneskelige hensyn i det søkeren faller utenfor mfi § 2.

Vår vurdering er altså at sterke menneskelige hensyn får et annet innhold idet søkeren er vurdert opp mot, og falt utenfor mfi § 2, enn om sterke menneskelige hensyn var vurdert alene. Ved vurdering av sterke menneskelige hensyn alene, vil vi være begrenset til å kun legge vekt på sykdom i og med at tilknytning til riket opparbeidet gjennom botid ikke skal tillegges vekt, jf mfi § 1. Ved vurdering av sterke menneskelige hensyn for de som faller utenfor mfi § 2, mener vi at det kan vurderes som et sterkt menneskelig hensyn at personen uforskyldt ikke fyller vilkårene i mfi § 2."

Notatet angir deretter hvilke grupper som vil kunne innvilges oppholdstillatelse på humanitært grunnlag etter slik tolking av utlendingsloven § 8 annet ledd. Saksbehandlerne reiser imidlertid spørsmålet ved om en slik forståelse bygger på en riktig tolking av loven:

"Det er gitt uttrykk for at UDI skal ha en liberal praksis når det gjelder vurderingen av ul § 8 2. ledd. Da dette kan synes å ikke samsvare med KRDs rundskriv og forskrift, ber vi om en avklaring på hvorvidt situasjonen til de nevnte persongrupperne skal vurderes som sterke menneskelige hensyn."

I påtegningen fra George Farnes gis det uttrykk for at de gruppene som beskrives som grensetilfeller, som hovedregel vil oppfylle lovens vilkår. Når det særskilt gjelder forholdet til Utlendingsnemndas praksis, heter det videre:

"I et stort antall saker har UNE nylig vurdert sterke menneskelige hensyn og avslått. Vurderingen er gjort både i fornyelsessaker og omgjøringsanmodninger. Det er tilfeldig hvilke saker dette er blitt gjort i. (For eksempel er det tilfeldig når oversendelsen fra UDI til UNE har skjedd.)

Dersom vurderingen av sterke menneskelige hensyn nylig foretatt av UNE skal utelukke at vi kan vurdere og innvilge på grunn av sterke menneskelige hensyn, vil dette førte til en vilkårlig forskjellsbehandling. De som nylig har fått vurdert sin fornyelsessak eller nylig har begjært omgjøring av UNEs vedtak, vil da ikke kunne få innvilget ul § 8 2. ledd av UDI, mens de som ikke nylig har fått en slik vurdering, eller som fikk en slik vurdering for lengre tid siden, vil kunne få tillatelse etter 8 2. ledd av UDI.

Dersom det avgjøres at sterke menneskelige hensyn skal få et videre innhold sett opp mot at man faller rett utenfor mfi § 2, mener vi at den vurdering UNE har foretatt, (at sterke menneskelig hensyn kun innbefatter sykdom,) ikke får betydning for hvordan vi vurderer dette. Hvis vedkommende derimot aldri har jobbet og er arbeidsfør, vil sannsynligvis ikke vår vurdering avvike så mye fra UNEs i det også vi vil, med mindre annet blir bestemt, avslå slike saker.

Vårt forslag:

Da vi gir sterke menneskelige hensyn et annet innhold når det ses i sammenheng med reglene i mfi § 2, ser vi ikke hen til UNEs vurdering av sterke menneskelige hensyn. Dette fordi deres vurdering er gjort i en annen sammenheng."

I sin påtegning gir Farnes uttrykk for at han er "enig i denne vurderingen nettopp fordi UNE ikke har vurdert mfi § 2 overhodet".

Før notatet blir gitt til Nordby, passerer det avdelingsdirektør Tolonen. I et følgenotat uttrykker hun seg mer forbeholdent enn Farnes:

"Vedlagt sendes til orientering et notat fra A2 som er resultat av et møte mellom meg og de medarbeiderne i A2 som jobber med MUF-sakene. Notatet illustrerer godt problemstillingene som vi møter. Jeg er enig i konklusjonene i notatet og i merknadene fra GEF [George Farnes], selv om jeg ser at vi tøyer grensene langt, særlig i forhold til UNEs praksis. Ønsker du ytterligere avklaringer, kan vi gjerne ta med muntlig i et møte."

Nordbys påtegning, som er datert 25. oktober 2005, lyder slik: "Paula. Sluttes meg til din vurdering."

Det er verdt å merke at det nærmere innhold av de innvendinger enkelte av saksbehandlerne hadde, ikke er referert i notatet til ledelsen. Det er heller ikke gitt noen nærmere angivelse av hvor grensen går etter loven eller forskriften, eller noen begrunnelse for at de anbefalinger som ble gitt, lå innenfor grensen. En slik diskusjon er ført i påtegninger på noen enkeltsaker som ble lagt opp til avdelingsdirektør Tolonen for å få grensene nærmere klarlagt. Sakene ble lagt opp i midten av oktober, men det ble ikke gitt tilbakemelding fra Tolonen før 8. november. Innvendinger fra saksbehandlere om at praksis var for liberal, ble det ikke tatt hensyn til, verken av underdirektør Farnes eller avdelingsdirektør Tolonen.

Nordby var kjent for å gi raske tilbakemeldinger. Da det dro ut i tid uten at man fikk notatet i retur, begynte man å etterlyse det. Det var særlig Farnes som etterlyste notatet, hvilket var naturlig, siden hans enhet sto for saksbehandlingen.

Farnes henvendte seg flere ganger til Prins for å etterspørre notatet. Prins spurte til slutt om han skulle etterlyse det hos Lind, men Farnes valgte selv å gå opp til direktørens kontor. Farnes meldte noe senere tilbake til Prins at notatet lå hos Ramin-Osmundsen. Ramin-Osmundsen beklaget senere muntlig overfor Farnes at notatet var blitt liggende hos henne.

På et senere tidspunkt i oktober eller november kom Tolonen fra et møte med Ramin-Osmundsen. Hun ba da Prins ta en kopi av praksisnotatet og gi det til assisterende direktør. Prins kopierte notatet og la det i internposten til Ramin-Osmundsen.

5.6 Korrespondanse med departementet høsten 2005

Direktoratets behandling er nevnt i tre brev som ble sendt departementet i løpet av høsten 2005. Første gang er i et brev 5. oktober 2005, som inneholdt spørsmål om hvilke konsekvenser endringer i introduksjons-

loven ville ha for dem som ble gitt tillatelse etter den midlertidige forskriften § 2 eller utlendingsloven § 8 annet ledd. Brevet sier ikke noe om den praksis direktoratet la opp til i forhold til anvendelsen av § 8 annet ledd, men viser på den annen side at anvendelsen av denne bestemmelsen ikke var noe direktoratet hadde til hensikt å holde skjult for departementet.

Den andre gangen iraksakene nevnes, er i det såkalte gratulasjonsbrevet som direktør Nordby sendte statsråd Hanssen 20. oktober 2005 i forbindelse med regjeringsskiftet. Det aktuelle avsnittet lyder slik:

"En spesiell utfordring i denne sammenheng er Nord-irakerne med tidligere midlertidig opphold (MUF): I 2000 fikk i underkant av to tusen kurdere fra Nord-Irak midlertidig oppholdstillatelse uten rett til familiegjenforening. For de fleste i denne gruppen er det funnet en løsning gjennom en midlertidig forskrift for de som har fast arbeid. Resten av gruppen vil forbli en verkebyll dersom det ikke etableres varige løsninger. Vi vil gjerne få bidra med innspill til hvordan dette og andre tilfeller med langvarig opphold uten utsikter til varig løsning kan håndteres i tråd med intensjonene i regjeringsplattformen."

Utkastet til brev ble saksbehandlet i direktoratet. Utkastet til dette konkrete avsnittet ble utformet av Frode Forfang, bortsett fra siste setning som er utformet av Nordby selv.

Kort tid etter dette ble det holdt et møte mellom direktør Nordby og statsråd Hanssen. Ifølge det som er opplyst til kommisjonen ble saken ikke nærmere diskutert her.

Departementet svarte på direktoratets brev om introduksjonsloven i brev 7. november 2005. Dette førte til at direktoratet stilte noen oppfølgingsspørsmål i brev 28. november 2005. Dette brevet ble besvart av departementet i brev 21. desember 2005. I direktoratets brev 28. november står det at "noen av de som har hatt MUF-tillatelser vil nå få tillatelse etter utlendingsloven § 8 annet ledd, jf utlendingsforskriftens § 21 annet ledd" (dvs. etter en subsidiær behandling av en asylsøknad). Videre heter det: "Direktoratet gjør imidlertid oppmerksom på at de fleste av de med tidligere MUF-tillatelse som nå vil få tillatelse etter utledningslovens § 8 annet ledd, vil få tillatelse etter utlendingslovens § 8 annet ledd, jf utledningsforskriftens § 21 femte ledd, en bestemmelse som ikke forutsetter en forutgående asylsøknad."

Disse formuleringene indikerer at direktoratet var i gang med å gi et visst antall personer opphold på humanitært grunnlag, som ledd i behandlingen av saker etter forskriften. I forhold til forutsetningen om at forskriften ikke skulle innebære noen endring i behandlingen av sakene til dem som falt utenfor § 2, kunne dette for den oppmerksomme leser fremstå som påfallende. Formuleringen indikerte at direktoratet la opp til en behandling som ikke samsvarte med departementets intensjoner, og kunne derfor fått en varselampe til å blinke i departementet. Kommisjonen har ikke fått noen indikasjoner på at brevet ble oppfattet slik.

Departementets politiske ledelse ble orientert om problemstillingen rundt den midlertidige forskriften i

notat fra innvandringsavdelingen 9. november 2005, som hadde sammenheng med et forventet medieoppslag i TV2. Ekspedisjonssjef Thor Arne Aass i innvandringsavdelingen uttrykker i notatet at "[d]ette er og har vært en problematisk sak, der det er vanskelig å finne gode løsninger". Det gis uttrykk for at en bør avvete behandlingen av søknader om arbeidstillatelser etter den midlertidige forskriften, og det antas at det vil dreie seg om et relativt lite antall personer uten opphold etter at denne runden er avsluttet. Og videre: "Etter hvert som tiden går, mener avdelingen at man imidlertid må vurdere om det skal etableres ordninger som gir en varig tillatelse til også de resterende av MUFerne." Det antydes at en slik ordning vil innebære at man dels ser bort fra at vilkårene for opphold etter det alminnelige regelverket ikke er oppfylt, og dels at gruppen ikke har rettet seg etter de vedtak som er fattet. Når en slik løsning likevel foreslås, henger det sammen med at omstendighetene for gruppen har vært spesielle. "herunder at de i sin tid fikk en midlertidig tillatelse, at de ble bosatt i kommunene, at sakene i etterkant er stilt i bero ved to anledninger, at gruppen nå har vært lenge i riket og at vi per i dag ikke har mulighet til å tvangsreturnere til Irak". Politisk ledelse ga for sin del uttrykk for at dette måtte diskuteres nærmere og at det antagelig måtte følges opp med en drøfting i regjeringen. Det hadde vært uenighet mellom regjeringspartiene i denne saken, noe som kom til uttrykk gjennom behandling av bl.a. et Dok. 8-forslag fra SV i Stortinget.

5.7 Overføring av sakene fra asylavdelingen til oppholdsavdelingen

Ved direktørens beslutning av 16. november 2006 ble sakene overført fra asylavdelingen til oppholdsavdelingen. Det skjedde i e-post datert 16. november 2005 til avdelingsdirektørene Tolonen og Sjøholt, med kopi til Ramin-Osmundsen. Den lyder:

"Viser til samtale i forbindelse med dagens DM. [direktørmøte]

Jeg ber med dette om at behandlingen av MUF sakene etter ny forskrift overføres fra ASA til OPA.

OPA bes samtidig om å sette nok ressurser på denne saksporteføljen til at den i hovedsak er avvirket til årsskiftet.

Jeg ber dere i samarbeid sørger for hensiktsmessig overlevering av praksisavklaringer, mv. slik at sakene fortsatt løses etter de samme kriterier som har vært lagt til grunn til nå.

Jeg ber videre om at dere i samarbeid sørger for at sentralbordet, OTS og evt. andre berørte får tilstrekkelig og tidsnok informasjon om endringen."

Sakene ble overført til enheten Fam 1 i oppholdsavdelingen, som fikk praksisnotatet og ytterligere informasjon om praksis. Enheten satte inn betydelige ressurser for å få sakene ferdigbehandlet før nyttår. Av den grunn hadde man under saksbehandlingen ikke tid til å skrive merknader eller mer utfyllende begrunnelse for den enkelte avgjørelse.

Progresjonen i saksbehandlingen ble rapportert til direktørmøtet.

Sakene var praktisk talt ferdigbehandlet til årsskiftet og avdelingen var slik sett fornøyd med å ha utført en god jobb.

5.8 MUF-saken ingen "skrytesak"

I direktørmøte 11. januar 2006 ble produksjonsrapportene behandlet. Avdelingsdirektør Sjøholt orienterte på dette møtet om at sakene på det nærmeste var ferdigbehandlet, og det ble diskutert om direktoratet skulle gå ut offentlig med dette. Under diskusjonen kom det frem at departementet ikke var orientert om behandlingen. Også kritikken fra Utlendingsnemnda kom frem. Flere i ledergruppen mente at slik uenighet ikke er uvanlig fordi Utlendingsnemnda bare ser enkeltsaker og ikke helheten. Men det var også andre forhold som kunne tilsi at dette ikke var en god sak å gå ut offentlig med, bl.a. synet til den forrige politiske ledelse som hadde gitt forskriften, og den omstendighet at det ikke var gjort en god nok vurdering av de økonomiske konsekvensene av behandlingen av sakene. Det ble derfor besluttet at departementet skulle orienteres før resultatet av saksbehandlingen ble offentliggjort. Det finnes ikke noe referat som viser at saken ble diskutert eller hva som ble diskutert.

6. KONTAKTEN MED DEPARTEMENTET FRA JANUAR 2006

6.1 Departementet orienteres i brev av 23. januar

I brev 23. januar 2006 informerte Utlendingsdirektoratet departementet om behandlingen av disse sakene. Det ble opplyst at 844 personer hadde søkt om arbeidstillatelse etter den midlertidige forskriften, og at over 500 søknader var innvilget i medhold av forskriften § 2. Det ble dessuten opplyst at mer enn 175 søknader var innvilget selv om vilkårene i forskriften ikke var oppfylt, men da i medhold av utlendingsloven § 8 annet ledd. Om dette heter det i brevet:

"Alle søknadene som ikke har blitt innvilget etter forskriftens § 2, har blitt undergitt en subsidiær behandling etter utlendingsloven § 8 annet ledd, jf. utlendingsforskriften § 21 femte ledd. Under behandlingen har det blitt vurdert om forskriftens § 1 er til hinder for tillatelse.

Direktoratet er imidlertid av den oppfatning av forskriftens § 1 ikke er til hinder for vurdering av om det foreligger sterke menneskelige hensyn i saken.

Det har også blitt tatt tilbørlig hensyn til Utlendingsnemndas tidligere avslag i klager og omgjøringsansmodninger i asylsaker og fornyelsessaker. I flere av sakene som har blitt behandlet etter forskriftens § 2 har direktoratet allikevel innvilget søknadene til tross for tidligere avslag i UNE.

I søknadene som har blitt innvilget har det bl.a. foreligget forhold som direkte har vært knyttet til søkerens arbeidsforhold eller arbeidsevne. Det har da vært naturlig å vurdere om sterke menneskelige hensyn foreligger i forhold til kravet om arbeide i forskriftens § 2. Som eksempel på innvilgelse av tillatelse kan nevnes en mann som ble utsatt for en arbeidsulykke i 2001, som gjorde at han ikke har kunnet arbeide i ettertid.

Et annet eksempel er en mann som ble utsatt for en yrkessake i 2000. Etter yrkesskaden arbeidet han ikke, men han gikk på yrkesrettet attføring i perioden fra

september 2004 til juli 2005. Andre typiske eksempler der arbeidstillatelse ble gitt er knyttet til at søkerne ikke var i arbeide i de periodene som forskriftens § 2 oppstiller, men det kunne vises til tidligere lengre arbeidsforhold som hadde opphørt uten at søkeren selv kunne lastes for slike opphør. Dette kunne f.eks. skyldes konkurs eller nedbemanning. Flere av disse personene har gjenopptatt arbeidsforhold etter fristene satt i forskriften eller de hadde arbeidstilbud.

I informasjonsskrivet som ble utarbeidet ved ikrafttredelsen av forskriftens § 2 ble søkerne oppfordret til å komme med øvrige opplysninger som kunne belyse søknaden. I tillegg til slike nye opplysninger har direktoratet tidligere mottatt nye og mer utfyllende opplysninger. Disse opplysningene har blitt vurdert opp mot tidligere vedtak i UNE. Vi viser også til at etter ikrafttredelsen av utlendingsloven § 38c har UNEs mulighet til å avgjøre omgjøringsbegjæring til gunst for søkeren blitt noe innskrenket. Dette forholdet har også medført innvilgelser i direktoratet til tross for tidligere avslag i UNE.

Ved innvilgelse på grunn av sterke menneskelige hensyn har det i tillegg til de ovennevnte momentene om arbeide, særlig vært lagt vekt på om saken omfatter barn eller om det foreligger sykdom.

Det har videre som underliggende moment i vurderingen av sterke menneskelige hensyn vært lagt en viss vekt på den spesielle situasjonen som gruppen som sådan har befunnet seg i Norge. Vi viser til at gruppen opprinnelig fikk innvilget tidsbegrenset tillatelse til opphold og arbeide og det store flertallet ble bosatt i kommunene. Etter opphøret av tidsbegrenset tillatelse ble det gitt midlertidige tillatelser til arbeide i medhold av utlendingsforskriften § 61 flere ganger. Disse forholdene førte til en forventning i gruppen om videre opphold i Norge. Se her også UDI rundskriv 01-40 som legaliserte gruppens videre opphold i Norge. Samtidig ble flertallet av personene utmeldt fra folkeregisteret da tillatelsene opphørte, hvilket innebar tap av offentlige ytelser, slik som arbeidsledighetstrygd og nektelse av offentlige tillatelser, slik som førerkort."

6.2 Oppfatningen og reaksjoner i departementet

Saksbehandleren som hadde arbeidet med forskriften reagerte kraftig da hun så brevet fra direktoratet og skrev umiddelbart (24. januar) et notat som ble sendt til ekspedisjonssjefen. I notatet ble det sagt at det var lagt spesielt stor vekt på å utarbeide en forskrift med klare kriterier, og at det på ingen måte var gitt noe signal om å skulle behandle de som falt utenfor forskriften etter § 8 annet ledd.

Det ble holdt ukentlig kontaktmøte mellom direktoratet og innvandringsavdelingen i departementet. På møtet 25. januar 2006 deltok Nordby, Ramin-Osmundsen, Gina Lund og Marte Skretteberg. Iraksaken ble ikke behandlet. Dette er for øvrig det siste møtet som Nordby deltok på før han sluttet 27. januar 2006.

Neste kontaktmøte ble holdt 2. februar 2006. Der deltok Ramin-Osmundsen som fungerende direktør og Forfang som fungerende assisterende direktør, sammen med Gina Lund som fungerende ekspedisjonssjef og avdelingsdirektør Birgitte Ege. Departementet ga på dette møtet uttrykk for at direktoratet ikke hadde fulgt opp saken eller informert departementet slik det burde. På møtet sa departementet at de ønsket et særskilt møte om saken.

Møtet ble avholdt 10. februar 2006. Her deltok avdelingsdirektør Birgitte Ege og seniorrådgiver Heidi

Bonvik fra departementet, og avdelingsdirektør Paula Tolonen og underdirektør Elisabeth Qvam fra direktoratet. Departementet ga under møtet uttrykk for at praksis ikke var i samsvar med forskriften, og at spørsmålet om hvilken praksis direktoratet aktet å føre, burde vært forelagt departementet i forkant. Det var på det daværende tidspunkt ikke klart for representantene fra direktoratet om departementets misnøye kom fra embetsverket eller fra politisk ledelse. Det er uklart om Tolonen ga tydelig tilbakemelding til direktoratets fungerende direktør om departementets syn.

Den 15. februar 2006 er det nytt kontaktmøte, og Ramin-Osmundsen får på nytt høre at departementet er kritiske til behandlingen av sakene.

Den 20. februar 2006 blir et notat oversendt statsråden med orientering om direktoratets behandling av de aktuelle søknadene. Det sies at "UDIs praktisering har delvis undergravd formålet med den midlertidige forskriften som var å gi tillatelse til de som var godt integrert i Norge og kunne forsørge seg selv" og videre "UDI burde ha orientert departementet slik at departementet fikk anledning til å instruere dersom vi var uenige i en slik praksis". Det fremgår av notatet at direktoratet skal ha trodd at ønsket at det skulle finne en løsning for hele gruppen, og ikke bare de som oppfylte vilkårene i forskriften. Innvandringsavdelingen stiller seg uforstående til at slike signaler skal være gitt.

Både statsråd Hanssen og statssekretær Rieber-Mohn reagerte meget sterkt på notatet av 20. februar 2006. På grunn av vinterferien ble det ikke avholdt noe oppfølgende møte før 7. mars. Dette møtet ble holdt i departementet på statsrådets kontor. Her deltok statsråd Bjarne Håkon Hanssen, statssekretær Libe Rieber-Mohn, departementsråd Ellen Seip og fungerende ekspedisjonssjef Gina Lund fra departementet. Fungerende direktør Manuela Ramin-Osmundsen var innkalt fra direktoratet. Statsråden pekte på sakens alvorlige karakter og ba om en redegjørelse fra Ramin-Osmundsen. Ramin-Osmundsen beklaget, og tok ansvaret for det som hadde skjedd. Etter hennes oppfatning var det tale om en arbeidsulykke som dels hadde sammenheng med at forskriften var tolket galt, og dels at utformingen av praksis ikke var forankret i toppledelsen. Departementsråden varslet at direktoratet ville bli bedt om å redegjøre for hva som nå ville bli gjort for å sikre hensynet til styring og internkontroll i direktoratet. Departementet ville konkretisere sine forventninger i nytt brev.

Den 8. mars 2006 ble den videre behandlingen av saker etter den midlertidige forskriften stilt i bero i direktoratet.

Departementet sendte fredag 10. mars 2006 et brev til Utlendingsdirektoratet hvor det ble stilt en rekke detaljerte spørsmål om praktiseringen av den midlertidige forskriften § 2, om praksis i tilknytning til utlendingsloven § 8 annet ledd og om de økonomiske konsekvensene av denne praksisen. Departementet ba bl.a. om å få opplyst om det var utarbeidet interne retningslinjer eller noen praksisnotater i tilknytning til disse bestemmelsene. Det ba også om å få tilsendt vedtakene i alle sakene.

Svarfristen var satt til mandag 13. mars 2006 kl. 1400 av hensyn til "sakens karakter og departementets behov for snarlig informasjon". Siden fristen var uvanlig knapp, fikk Ramin-Osmundsen underhånden overlevert et foreløpig utkast til brev under avslutningsmidtdagen for Terje G. Nordby 9. mars 2006.

Ramin-Osmundsen satte ned en arbeidsgruppe for å besvare brevet i løpet av helgen. Alt relevant materiale ble samlet inn og det er på dette tidspunktet Ramin-Osmundsen hevder at hun første gang fikk se praksisnotatet. Forfang hevder det samme, dvs. at det er første gang både hun og han ser notatet.

Utlendingsdirektoratet svarte innen fristen. I brev 13. mars 2006 tok Ramin-Osmundsen selvkritikk på vegne av direktoratet, og innleder sin gjennomgåelse av saken slik:

"Etter å ha foretatt en grundig gjennomgang av direktoratets håndtering av den midlertidige forskriften, ser vi flere forhold som fremstår som kritikkverdige. Etter vår vurdering av direktoratets praksis ikke vært i samsvar med de tydelige politiske intensjonene som kom til uttrykk i forbindelse med forarbeidene til forskriften. Selv om utlendingsloven § 8.2 gir adgang til å gi arbeids- eller oppholdstillatelse selv om vilkårene ikke er oppfylt, når sterke menneskelige hensyn taler for det, er dette en vurdering som ikke kan foretas uten å se hen til eksplisitte politiske føringer. Dette gjelder spesielt etter at endringer i lovens § 38 trådte i kraft 09.09.05, som ga departementet adgang til å instruere UDI om lovtolkning og skjønnsutøvelse.

Da asylavdelingen og daværende direktør gjorde sine vurderinger, var fokuset først og fremst rettet mot et oppriktig ønske om å finne en løsning for en avgrenset gruppe irakere som hadde oppholdt seg i Norge i 6-7 år og som i land tid hadde blitt opplevd som en verkebyll. Den humanitære dimensjonen veide tyngst. Forholdet til intensjonene bak forskriften ble i liten grad vurdert.

Dette viser et behov for at det i organisasjonen skjerpes inn hvilken betydning politiske beslutninger og føringer skal ha. Vi kan ikke leve med en situasjon der det kan stilles berettigede spørsmål ved direktoratets respekt for politiske beslutninger.

Det er dessuten helt åpenbart at direktoratet skulle ha informert departementet om hvilken praksis man planla å legge til grunn, i forkant av at sakene ble behandlet. Det følger av de instruksjer som departementet har gitt vedrørende informasjon om praksis i saker etter utlendingsloven."

Etter denne innledningen går Ramin-Osmundsen detaljert igjennom direktoratets behandling av de aktuelle sakene. Når det gjelder bruken av utlendingsloven § 8 annet ledd, er det især betydningen av den midlertidige forskriften ved vurderingen av om det foreligger sterke menneskelige hensyn, som drøftes. Departementet hadde i den forbindelse bedt særskilt om en "utdyping" av følgende redegjørelse fra Utlendingsdirektoratets virksomhetsrapport for 2005:

"Hovedbestemmelsen i den midlertidig forskriften § 2 gir lite rom for skjønn, og mange søkere falt derfor utenfor denne bestemmelsen. Som det fremgår av tallene ovenfor fikk imidlertid mange av søkerne tillatelse i medhold av utlendingsloven § 8 annet ledd. Dette ble resultatet i flere saker, selv om utlendingsloven § 8 annet ledd tidligere hadde vært vurdert og ikke ført til innvilgelse verken i direktoratet eller UNE. Årsaken til

dette er at den midlertidige forskriften i seg selv ble ansett som en ny omstendighet som gjorde at vurderingen av sterke menneskelige hensyn i utlendingsloven § 8 annet ledd, jf. Utlendingsforskriften § 21 femte ledd ble en annen enn den ellers ville ha blitt."

Ramin-Osmundsen kommenterer dette slik:

"Bakgrunnen for tilnærmingen var at den midlertidige forskriftens § 2 er en ny sakstype med nye vilkår, der vurderingene skjer på et nytt og annet grunnlag enn det disse sakene tidligere har vært vurdert etter. Når det gjelder lovens § 8 annet ledd er den en unntaksbestemmelse som gir utlendingen mulighet for en skjønsmessig vurdering av om tillatelse bør gis, til tross for at han eller hun ikke fyller vilkårene for den det er søkt om. Etter forarbeidene er formålne med bestemmelsen å fange opp spesielle tilfeller hvor det fremstår som klart urimelig å avslå tillatelse, og direktoratet la til grunn at forhold som at vilkårene for tillatelsen det er søkt om, ikke er oppfylt, og bakgrunnen for dette, kan være relevante momenter i den helhetsvurderingen som må foretas av om sterke menneskelige hensyn tilsier at det allikevel bør gis en tillatelse. Vurderingen av kriteriet "sterke menneskelige hensyn" vil da kunne få et noe annet innhold enn de vurderingene som tidligere er gjort i forbindelse med asylsøknadene og det etterfølgende sakene om opphold på humanitært grunnlag etter utlendingsloven § 8 andre ledd og forskriften § 21 andre ledd. Direktoratet presiserer i den forbindelse at vurderingene ble gjort ut fra forutsetningen i den midlertidige forskriftens § 1 om at tilknytning opparbeidet gjennom botid her etter innvilget MUF-tillatelse ikke skulle tillegges vekt.

Dette betyr imidlertid ikke at direktoratet generelt legger avgjørende vekt på at søkere ikke fyller kriterier i lov, forskrift eller instruks for tillatelsen de har søkt når loven § 8 annet ledd vurderes, det må flere momenter til. Momenter som taler for en tillatelse må dessuten avveies mot momenter som taler mot, som for eksempel hensynet til en regulert og kontrollert innvandring, jf. lovens § 2, og eventuelle andre bestemmelser eller forhold med betydning. I tillegg til momenter som direkte var knyttet til søkerens arbeidsforhold eller arbeidsevne, har det i disse sakene blitt lagt vekt på om saken omfattet barn eller om det forelå sykdom. Som nevnt i brevet 23.01.06 har det som et underliggende moment også blitt lagt vekt på den spesielle situasjonen gruppen som sådan har befunnet seg i her og bakgrunnen for denne.

Selv om intensjonen ikke ble fulgt er det vår oppfatning også i ettertid at vedtakene ikke er ugyldige av den grunn."

Avslutningsvis i svarbrevet redegjør Ramin-Osmundsen for hvordan de aktuelle sakene vil bli håndtert videre, og hvilke grep hun vil gjennomføre internt i Utlendingsdirektoratet for å sikre at "[p]raksis og tiltak er i samsvar med gjeldende politikk, regelverk og retningslinjer", at "[d]epartementet får riktig og tilstrekkelig informasjon" og at "[e]n god helhetsforståelse er til stede i alle beslutningsprosesser".

Som vedlegg til brevet lå to praksisnotater - datert hhv. 6. og 13. oktober 2005 - og kopi av 15 vedtak som var fattet siden 1. januar 2006.⁵

Samme dag har Ramin-Osmundsen et møte med departementsråden og fungerende ekspedisjonssjef der hun bl.a. understreket at hun først den 11. mars 2006 hadde sett praksisnotatet og at hun ut fra dette innså at "signalene ikke hadde blitt tatt til etterretning i UDI da

statsråden "bestemte seg". Møtet omhandlet også hvem som hadde ansvaret for denne situasjonen og om tiltakene som var skissert i brevet, var tilstrekkelige til at dette ikke kunne skje igjen.

Statsråden sender brev til Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité 28. mars 2006.

I brev 3. april 2006 redegjør direktoratet for hvilke tiltak de vil sette i verk for å styrke dets styringssystemer og å sikre en god styringsdialog med departementet.

Kommisjonen finner det godtgjort at departementet ikke ble orientert om direktoratets praksis før brevet 23. januar 2006. Departementet reagerte raskt og adekvat på dette brevet, først gjennom kontaktmøtet 2. februar 2006, senere gjennom møter og brev. Kommisjonen finner det derfor påfallende at direktoratet først 8. mars 2006 stanset ytterligere behandling av saker etter forskriften. Direktoratet har gitt opphold til 66 irakere i denne gruppen etter 2. februar, men det er bare gitt 6 tillatelser etter utledningsloven § 8 annet ledd (hvorav en etter en ordinær vurdering). Det er krittikverdigg at ikke behandlingen av saker etter forskriften ble stanset umiddelbart etter departementets reaksjon 2. februar 2006.

7. GRANSKINGSKOMMISJONENS VURDERINGER

7.1 Var det rettslig adgang til å innvilge søknadene i de aktuelle sakene?

Kommisjonen har i punkt 4.1 ovenfor konstatert at den midlertidige forskriften § 2 ikke i seg selv var til hinder for å behandle søknader om arbeids- eller oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 8 annet ledd. Adgangen til å innvilge en søknad på dette grunnlaget er imidlertid betinget av at det enten foreligger "sterke menneskelige hensyn" eller at utlendingen har "særlig tilknytning til riket". Det første spørsmålet som oppstår er derfor om det forelå "sterke menneskelige hensyn" i de sakene som ble innvilget, slik Utlendingsdirektoratet har lagt til grunn.

Når det gjelder tolkingen av uttrykket "sterke menneskelig hensyn", gir som nevnt loven beskjeden veiledning om hvor terskelen ligger, men det må legges til grunn at det skal atskillig til før vilkåret er oppfylt. Det er ikke tilstrekkelig at rimelighetsgrunner taler for å innvilge søknaden. Loven tar først og fremst sikte på de tilfeller der situasjonen i søkerens hjemland er svært utrygg, eller der alvorlige helsemessige forhold tilsier at søknaden bør innvilges.

Utlendingsdirektoratets tolking av dette vilkåret er nærmere utdypet i praksisnotatet fra 6. oktober 2005. Etter direktoratets oppfatning vil det foreligge sterke menneskelige hensyn der "søkeren jobber, men tjener lite", der "søkeren har jobbet lenge, men ... ikke var i jobb 01.04.05 (01.05.05) pga sykdom eller ulykke" og der "søkeren har mistet arbeidet på grunn av at utlendingsforvaltningen i perioder ikke ga midlertidig arbeidstillatelse". I tillegg vil vilkåret "som hovedregel" være oppfylt når det er tale om "pensjonister", "kvinner i omsorg", "uføre/handikappete" og "eldre

kvinner". Også "søkere uten jobb med barnefamilier i Norge", "eventuelt søkere uten jobb som var EMA [enslig mindreårig asylsøker] da de kom til Norge", "søkere med fremtidig arbeidstilbud", "søkere som er syke, men ikke så alvorlig at det hindrer arbeidsmulighet" og "søkere med kortvarig arbeidsforhold for en tid tilbake" vil "som hovedregel" oppfylle lovens krav.

Det fremgår av praksisnotatet at denne tolkingen hadde nær sammenheng med den midlertidige forskriften § 2:

"Det er lite rom for skjønn ved vurderingen av om vilkårene etter mfi (midlertidig forskrift irak) § 2 er oppfylt. UDI har imidlertid åpnet for at søkere som får avslag mfi § 2, kan bli vurdert etter ul § 8 2. ledd, om sterke menneskelige hensyn tilsier at tillatelse likevel skal gis. I de tilfellene der søkeren uforskyldt ikke fyller vilkårene i mfi § 2, kan det være rimelig å gi tillatelse etter 8 2. ledd. Vi mener sterke menneskelig hensyn får et annet innhold i det hensynet vurderes i lys av søknad om arbeidstillatelse etter mfi § 2. Hvis en søker ble permittert fra arbeidet sitt i februar i år eller om han er arbeidsufør, er ikke det forhold som er blitt vektlagt når sterke menneskelige hensyn er blitt vurdert i fornyessaken, men det vil derimot være et viktig forhold når vi vurderer sterke menneskelige hensyn i det søkeren faller utenfor mfi § 2.

Vår vurdering er altså at sterke menneskelige hensyn får et annet innhold idet søkeren er vurdert opp mot, og falt utenfor mfi § 2, enn om sterke menneskelige hensyn var vurdert alene. Ved vurdering av sterke menneskelige hensyn alene, vil vi være begrenset til å kun legge vekt på sykdom i og med at tilknytning til riket opparbeidet gjennom botid ikke skal tillegges vekt, jf mfi § 1. Ved vurdering av sterke menneskelige hensyn for de som faller utenfor mfi § 2, mener vi at det kan vurderes som et sterkt menneskelig hensyn at personen uforskyldt ikke fyller vilkårene i mfi § 2."

Etter granskingskommisjonens oppfatning kan det ikke være tvilsomt at direktoratet har bygd på en uriktig forståelse av utlendingsloven § 8 annet ledd. Det er ikke et sterkt menneskelig hensyn i lovens forstand at man tilfeldigvis var arbeidsløs på et bestemt tidspunkt, eller at man har fått tilsagn om jobb. Å hevde som et generelt synspunkt at det foreligger sterke menneskelige hensyn der søkeren uforskyldt ikke fyller vilkårene i den midlertidige forskriften § 2, er ikke holdbart. Det er utforming av forskriften, med den klare grensen som der er trukket, som i tilfelle er urimelig. At forskriften er urimelig, er ikke et sterkt menneskelig hensyn til lovens forstand. Det er derfor sannsynlig at lovens vilkår ikke var oppfylt i en del av de sakene som ble behandlet. Etter omstendighetene er dette en feil ved rettsanvendelsen som kan lede til at de aktuelle vedtakene blir ugyldige, men slik mandatet er utformet, finner kommisjonen ikke grunn til å gå nærmere inn på det.

Når det gjelder utøvelsen av Utlendingsdirektoratets diskresjonære skjønn, er spørsmålet først og fremst og det er lagt vekt på utenforliggende hensyn. Det faller utenfor mandatet å ta stilling til om det i relasjon til andre søkere foreligger usaklig forskjellsbehandling i lys av den gunstige særbehandlingen som ble irakerne til del.

I uttalelsen fra Lovavdelingen drøftes dette slik:

"I et internt notat om retningslinjer, praksis og rutiner i MUF-sakene utarbeidet i oktober 2005, har UDI gitt følgende eksempler på sterke menneskelige hensyn som kan komme i betraktning i disse sakene:

- søkeren tjener ikke så mye som 70 kr timen, og jobber kun deltid,
- søkeren har mistet arbeidet fordi UDI ikke ga midlertidig arbeidstillatelse da praksis var slik, slik at søkeren uforskyldt ikke var i jobb på det tidspunkt som skal legges til grunn etter den midlertidige forskriften § 2,
- søkeren er blitt syk og har ikke lenger mulighet til å jobbe,
- søkeren har aleneomsorg for barn,
- søkeren er ufør,
- søkeren er en eldre person eller kvinne som det er urimelig å forvente at skal jobbe

Videre har UDI i notatet gitt følgende generelle retningslinjer for vurderingen av sterke menneskelige hensyn:

"Det er vesentlig i vurderingen av hvorvidt en søker skal gis tillatelse etter 8 2. ledd, er å se på vedkommendes vilje og evne til å arbeide for å forsørge seg selv, og hvorvidt han uforskyldt har kommet i en situasjon hvor dette ikke lar seg gjøre. Det kan også gis tillatelse hvis søkeren har vært i et langvarig arbeidsforhold tidligere og fremlegger nå tilbud om jobb hvis han får arbeidstillatelse.

Et annet forhold som er viktig i vurderingen, er hvorvidt søkeren har familie som har kommet til Norge i ettertid og som har opparbeidet seg tilknytning til riket, særlig gjennom barna."

Verken forarbeidene eller praksis gir etter vår oppfatning grunnlag for å utelukke de typer hensyn som er nevnt i kulepunktene foran."

Kommisjonen er enig med Lovavdelingen i at søkerens alder og helse vil kunne være lovlige hensyn ved vurderingen etter utlendingsloven § 8 annet ledd. Mer tvilsomt er det om det også kan legges vekt på om søkeren er i inntektsgivende arbeid eller ikke, og på hva vedkommende i tilfelle tjener. Slike momenter kaster bare i liten utstrekning lys over søkerens reelle behov for å få innvilget en søknad om arbeids- eller oppholdstillatelse på humanitært grunnlag, og ligger antakelig utenfor lovens formål. Legger man til grunn at forhold av denne karakter er utenforliggende, hefter det en feil ved skjønnsutøvelsen i de sakene der slike hensyn er tillagt vekt. Og uansett om disse hensynene i seg selv skulle ligge innenfor lovens ramme, er de så perifere at det ikke i forhold til disse søkerne, som hadde fått avslag på sine asylsøknader og pålegg om utreise, kan være adgang til å legge avgjørende vekt på dem.

Betydningen av slike feil må imidlertid ikke overdriives. I saker hvor det forelå sterke menneskelig hensyn, og hvor lovens vilkår dermed var oppfylt, er feilen neppe så vesentlig at den kan ha øvet innflytelse på vedtakets innhold. Vedtakene vil da normalt være gyldige på tross av feilen. Dette må imidlertid ses i sammenheng med den midlertidige forskriften § 1, som slår fast at tilknytning til riket som er opparbeidet gjennom midlertidige og begrensede tillatelser, ikke skal tillegges vekt ved vurderingen av om det foreligger en "særlig tilknytning til riket" etter lovens § 8 annet ledd. Som nevnt må forskriften tolkes slik det heller ikke være adgang til å ta hensyn til dette ved vurderingen av

om det foreligger "sterke menneskelige hensyn". I den utstrekning det er tatt slike hensyn, øker det sannsynligheten for at den uriktige skjønnsutøvelsen kan ha fått betydning for vedtakets innhold. Uten å gå inn og foreta en vurdering av den enkelte sak, er det imidlertid ikke mulig å ta stilling til vedtakenes gyldighet.

Uavhengig av gyldighetsspørsmålet er det på det rene at praksisnotatet fra 6. oktober 2005, sammenholdt med ledelsens påtegninger, la opp til at det skulle foretas vurderinger og treffes avgjørelser ut fra hensyn som lå utenfor rammen av utlendingsloven § 8 annet ledd. De stikkprøver kommisjonen har foretatt, viser at det også ble truffet avgjørelser om opphold på grunnlag av slike hensyn. Både de direktiver som ble gitt og den praksis som ble fulgt, var derfor ikke bare i lovens grenseland, men til dels også direkte i strid med loven og forskriften.

7.2 Skulle direktoratet varslet departementet om praksisomleggingen?

Utgangspunktet for direktoratets rapporteringsplikt er som nevnt under pkt. 4.3 å sikre at praksis i utlendingsforvaltningen er i overensstemmelse med politiske mål og prioriteringer. Direktoratet må derfor rapportere om forhold av betydning for politikktutforming, regelverksutvikling eller måloppnåelse på feltet. I tillegg må det gis systematisk rapportering i forhold til de kriterier som er trukket opp av departementet i brev 19. april 2004. Ved praktiseringen av rapporteringsplikten må direktoratet bruke skjønn.

Den praksis som direktoratet la opp til, var åpenbart i strid med de politiske intensjonene som departementets politiske ledelse hadde. Ut fra sakens bakgrunn slik den er beskrevet ovenfor, fremstår det som klart at hensikten med forskriften var å trekke en grense mellom dem som nå skulle gis opphold, og dem som var pålagt å reise tilbake, med mindre de fikk opphold etter utlendingsloven § 8 annet ledd. Det var ikke departementets intensjon at § 8 annet ledd skulle anvendes i større utstrekning enn ellers, heller ikke etter vedtakelsen av § 2 i den midlertidige forskriften. Slik ble da heller ikke forskriften oppfattet, verken av direktoratet i høringsomgangen eller av de andre høringsinstansene. Tvert imot var det mange høringsinstanser som gikk imot den begrensning av § 8 annet ledd som forskriften § 1 innebar, og den sortering mellom dem som skulle få opphold og dem som fortsatt skulle pålegges utreise som § 2 ledet til. Spesielt for direktoratet måtte forskriften fremstå som et negativt svar på det utspill direktoratet fremmet i brevet av mars 2004 om å gi praktisk talt alle i gruppen opphold etter § 8 annet ledd på grunn av de spesielle forhold som gjorde seg gjeldende for denne gruppen, og den tilknytning de hadde opparbeidet til riket gjennom flere års opphold.

Når direktoratet mente at de likevel hadde frihet innenfor rammen av utlendingsloven § 8 annet ledd til å realisere sitt forslag, fremstår det etter granskingskommisjonens oppfatning som uforståelig at departementet ikke ble varslet i forkant. Det er ut fra de intensjoner departementet hadde, og det arbeid departementet la ned i forskriften for å realisere disse

intensjonene, åpenbart for kommisjonen at informasjon om den praksis direktoratet aktet å legge opp til, hadde betydning for måloppnåelsen i forhold til hvordan denne gruppen skulle behandles. Departementets mål var at bare de som forsørget seg selv gjennom eget arbeid skulle gis opphold. Også dersom direktoratet gjennom sin gjennomgang av forskriften mente at den måtte praktiseres slik at en vesentlig større krets av personer ville få opphold, ville dette i seg selv gitt grunnlag for en plikt til å varsle departementet.

I forbindelse med at det ble truffet avgjørelse om hvilken praksis som skulle følges, påpekte noen av saksbehandlerne at enkelte av de kriterier som var aktuelle "synes ikke å samsvare med KRDs rundskriv og forskrift". I sin påtegning uttalte avdelingsdirektøren at "vi tøyser grensene langt, særlig i forhold til UNEs praksis". Til tross for slike påpekninger, ble det besluttet å anvende utlendingsloven § 8 annet ledd i alle de tilfelle man hadde konkretisert gjennom diskusjonene tidlig i behandlingen. Helt uavhengig av sakens mer generelle forhistorie, må valg av en tilnærming som på et politisk følsomt område innebærer at direktoratet legger seg i ytterkant av det lovlige og tildels bruker kriterier som ikke samsvarer med forskrift og rundskriv, utløse varslingsplikt med mindre det er snakk om enkeltstående tilfeller. Hvor det er snakk om å behandle en hel gruppe på en måte der grensene tøyes, vil dette opplagt ha betydning for politiktoppnåelse eller måloppnåelse innen et saksområde. Særlig gjelder dette innenfor utlendingsfeltet, som er gjenstand for stor politisk oppmerksomhet. I dette tilfelle gjaldt det ikke bare å tøyse grensene i forhold til en hel gruppe utlendinger, men i forhold til en gruppe som departementet nettopp hadde gitt en forskrift for å regulere behandlingen i forhold til.

Det har for kommisjonen vært fremholdt, særlig av Trygve G. Nordby, at den praksis direktoratet la opp til ikke var en "praksisomlegging" og at den derfor ikke var omfattet av noen rapporteringsplikt. Grunnlaget for en slik innvending må antakelig være at saken ikke går inn under noen av de punktene departementet trekker opp i brevet av 19. april 2005. Etter kommisjonens oppfatning er en slik tilnærming ikke holdbar. For det første er det som kommisjonen har redegjort for, ikke avgjørende for en varslingsplikt at forholdet faller inn under et av punktene i departementets brev. For det andre er det uansett vanskelig å forstå at det direktoratet gjorde, ikke innebar et avvik fra det som er vanlig praksis etter utledningsloven § 8 annet ledd. For at direktoratet skulle kunne komme i mål med den praksis det ønsket å legge opp til, måtte vurderingen etter loven bli annerledes enn vanlig, og det måtte legges vekt på kriterier som tildels falt utenfor det bestemmelsen etter en vanlig tolkning gir adgang til, jf. punkt 7.1. Praksisnotatet gir holdepunkter for å anta at også direktoratet så det slik, især gjennom henvisningen til "den utvidede sterke menneskelige hensyn-vurderingen".

At det ikke var tale om noen praksisendring, kan også forstås som en henvisning til at det direktoratet gjorde i denne saken, ikke var noe annet enn det direktoratet allerede hadde lagt opp til i sin behandling av søknader

fra denne gruppen, og som departementet var varslet om i mars 2004. Heller ikke dette argumentet er holdbart. Forskriften § 1 om betydningen av botid i riket, var etter departementets oppfatning en forskriftsfesting av Utlendingsnemndas praksis. Et viktig formål med å forskriftsfeste denne var å sikre at direktoratet fulgte den praksis nemnda hadde lagt opp til, og nettopp sette bom for den praksis direktoratet ønsket å gjennomføre. Det er på denne bakgrunn ikke riktig at å gjennomføre nettopp denne praksisen, ikke innebærer noen praksisendring.

Om gjennomføringen av rapporteringen fremgår det av departementets brev 19. april 2005 at informasjon om praksis skal forelegges departementet før praksisendringen er gjennomført, for å gi departementet mulighet til å vurdere om dette er en praksisendring bør vurderes nærmere. Rapporteringen skal normalt være skriftlig. Dette legger til rette for en faglig presis redegjørelse, og man unngår misforståelser. I tilfeller der det er behov for en umiddelbar oppdatering, vil det muntlig kunne gis en foreløpig orientering, men denne orienteringen bør etterfølges av en skriftlig redegjørelse.

Kommisjonen har ikke funnet brev, referater eller annen dokumentasjon som viser at direktoratet har gitt informasjon om sine planer som tilfredsstillende disse kriteriene. Kommisjonen har gjennomgått også annen kommunikasjon med departementet, for å undersøke om det ble gitt noe varsel om hva direktoratet var i ferd med å gjøre. Det kommisjonen særlig har sett på er det såkalte "gratulasjonsbrevet", samt to brev hvor direktoratet spør om hva slags rettigheter og plikter tillatelse til irakerne ville utløse, jf. punkt 5.6. Denne korrespondansen utgjør imidlertid ikke noen rapportering eller varsel om den praksis direktoratet var i ferd med å gjennomføre.

I tillegg til disse brevene, er det i løpet av høsten holdt en lang rekke møter mellom direktoratet og departementet. Det er imidlertid ingen som overfor kommisjonen har hevdet at noen fra direktoratet har informert departementet ved slike anledninger, eller at noen i departementet er blitt informert på annen måte.

Selv om problemstillinger knyttet til irakere som falt utenfor forskriften § 2 er nevnt av direktoratet flere ganger, og det også er gitt omtale som viser at direktoratet ville behandle deres saker etter utlendingsloven § 8 annet ledd, kan ikke kommisjonen se at det er gitt informasjon som klart indikerer at direktoratet ville legge opp til en praksis som innebar en slik anvendelse av utlendingsloven § 8 annet ledd som det ble lagt opp til.

Kommisjonen finner det som nevnt ovenfor i pkt. 6.2 på denne bakgrunn godt gjort at departementet ikke ble orientert om direktoratets praksis før brevet 23. januar 2006.

7.3 Skulle enkeltpersoner i direktoratet av eget tiltak varsle departementet?

7.3.1 Innledning

Som kommisjonen nettopp har gjort rede for, hadde Utlendingsdirektoratets plikt til å varsle departementet om praksisendringen i tilknytning til utlendingsloven § 8 annet ledd. I lys av at slikt varsel først ble gitt

23. januar 2006, lenge etter at praksisendringen var gjennomført, kan man spørre om noen av de ansatte i direktoratet hadde en selvstendig plikt til å si ifra før dette tidspunktet. Siden det under enhver omstendighet vil å en grense for hvor langt ned i organisasjonen en slik plikt vil rekke, nøyer kommisjonen seg med å drøfte spørsmålet i relasjon til Manuela Ramin-Osmundsen og Paula Tolonen, som hhv. assisterende direktør og avdelingsdirektør i asylavdelingen. At Trygve G. Nordby som direktør hadde en plikt til å si ifra, eller iallfall til å sørge for at det ble gjort, følger direkte av reglene om rapporteringsplikt, jf. punkt 7.2. At ledere og saksbehandlere underordnet avdelingsdirektøren ikke hadde noen plikt til å varsle finner kommisjonen opplagt.

Det er sikker rett at en ansatt i visse tilfeller har plikt til å varsle andre om forhold som knytter seg til arbeidsforholdet. Ved mistanke om forbrytelser mot rikets sikkerhet og enkelte andre svært alvorlige straffbare handlinger, følger det av straffeloven § 139 at både arbeidstakere og andre har plikt til å foreta en "betimelig anmeldelse" av forholdet. Granskningskommisjonen finner det klart at denne bestemmelsen ikke får anvendelse i den foreliggende sak, heller ikke om man skulle mene at det er utvist grov uforstand i tjenesten, jf. straffeloven § 325 nr. 1. Denne bestemmelsen er ikke særskilt nevnt i oppregningen i straffeloven § 139.

Også ellers i lovgivningen finnes det enkelte eksempler på at den ansatte i visse tilfeller har plikt til å varsle andre om interne forhold. Det fremgår av arbeidsmiljøloven § 2-3 annet ledd bokstavene b, d og e at en arbeidstaker i en viss utstrekning har plikt til å varsle andre om feil og mangler ved arbeidsplassen. Etter helsepersonelloven § 17 skal helsepersonell av eget tiltak varsle helsetilsynet i fylket om forhold som kan medføre fare for pasienters sikkerhet. Ved betydelig personskade skal Helsetilsynet varsles, jf. lovens § 38. Utlendingsloven inneholder ingen tilsvarende regler, og en eventuell varslingsplikt må derfor begrunnes på annen måte. Granskningskommisjonen kommer tilbake til de spørsmål dette reiser.

Aller først er det imidlertid nødvendig å avklare om det rettslig sett var *adgang* til å varsle departementet. Dersom det ikke forelå noen slik adgang, kan det heller ikke komme på tale å oppstille noen varslingsplikt.

7.3.2 Var det adgang til å varsle departementet?

Å varsle er en faktisk handling som i utgangspunktet ikke krever særlig hjemmel. Det vil imidlertid ofte kunne være en spenning mellom på den ene side de hensyn som taler for å gjøre kritikkverdige forhold kjent for andre, og på den annen side hensynet til lojalitet overfor arbeidsgiveren. Dersom varslet innebærer en krenkelse av den ulovfestede lojalitetsplikten, innebærer *lex superior*-prinsippet at varsel bare kan foretas innenfor rammen av Grunnloven § 100. Det samme er tilfelle der varselet gjelder opplysninger som er undergitt lovbestemt eller avtalefestet taushetsplikt. I noen tilfeller kan grensene for den ansattes yringsfrihet være vanskelige å trekke.⁶

Arbeidsmiljøloven fra 1977 hadde ingen bestemmelser om varsling eller ansattes yringsfrihet generelt.

Arbeidslivslovutvalget foreslo enstemmig i NOU 2004: 5 en bestemmelse om vern av varsler. Forslaget innebar et lovfestet vern mot gjengjeldelser for arbeidstakere som på en lojal måte varsler om kritikkverdige forhold i virksomheten, og innebar en kodifisering av gjeldende rett. Regjeringen fremmet i Ot. prp nr. 49 (2004-2005) om ny arbeidsmiljølov et lovforslag som svarte til lovutvalgets utkast, og hvor det samtidig var tatt hensyn til de grenser for ansattes yringsfrihet som fulgte av den nylig vedtatte Grunnloven § 100.

Mindretallet i Kommunalkomiteen (representantene fra Ap, SV og SP) gikk i Innst. O. nr. 100 (2004-2005) inn for en ny formulering av bestemmelsen da de ønsket å styrke yringsfriheten mer enn det regjeringen hadde foreslått. Dette forslaget fikk flertall under voteringen, jf. lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven) § 2-4. Etter denne bestemmelsen har arbeidstaker rett til å varsle offentlig om kritikkverdige forhold i virksomheten der dette ikke er i strid med lov. Gjengjeldelse mot arbeidstaker som varsler er forbudt. Bestemmelsen gir et signal om at det ikke bare skal være lov til å si fra om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen, men at det også er *ønskelig* sett fra samfunnets side at slike forhold avdekkes. Loven trådte i kraft 1. januar 2006, men ikrafttredelsen av § 2-4 er utsatt inntil videre. Departementet forutsatte nemlig at det skulle arbeides videre med disse spørsmålene, jf. Ot. prp. nr. 49 (2003-2004) s. 134:

"Departementet mener [...] at det er behov for en nærmere utredning om regler for ansattes yringsfrihet og lojalitetspliktens grenser før det eventuelt fremmes et lovforslag om dette. Departementet vil på denne bakgrunn sette i gang et arbeid med sikte på ytterligere regulering og vil komme tilbake til Stortinget med et eventuelt lovforslag."

Det ble nedsatt en arbeidsgruppe som avgav en rapport 21. desember 2005. Rapporten ligger for tiden til behandling i Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

For granskingskommisjonen er det ikke nødvendig å gå nærmere inn på grensene for ansattes yringsfrihet. Kommisjonen finner det klart at det var rettslig adgang til å varsle departementet om praksisendringen, også for underordnede ansatte, og legger i den forbindelse atskillig vekt på at det var tale om en praksis som ikke bare lå i lovens grenseland, men som til dels var direkte i strid med loven og forskriften, jf. punkt 7.1. Hensynet til lojalitet overfor arbeidsgiveren taler da ikke mot, men *for* å varsle overordnet forvaltningsorgan, iallfall der man forgoes har forsøkt å få gjennomslag for sine motforestillinger i linjen.

7.3.3 Forelå det en varslingsplikt?

Kommisjonen går så over til spørsmålet om det forelå en rettslig plikt til å varsle departementet. Et mulig grunnlag for en slik varslingsplikt kan være arbeidstakers lojalitetsplikt.⁷

I alle kontraktsforhold har partene en viss lojalitetsplikt overfor hverandre. Dette gjelder også i forholdet mellom arbeidstaker og arbeidsgiver, som i særlig grad forutsetter et tillitsforhold mellom partene. Lojalitets-

plikten er ikke lovfestet, men er likevel sikker rett. I Rt. 1990 s. 607 uttrykte Høyesterett dette slik: "Det må legges til grunn at det foreligger en alminnelig og ulovfestet lojalitets- og troskapsplikt i ansettelsesforhold." I rettspraksis finnes det flere eksempler for at lojalitetsplikten også innebærer en plikt til å medvirke til at eventuelle uregelmessigheter blir avdekket, se f.eks. Rt. 1965 s. 763, Rt. 1974 s. 990 og Rt. 1993 s. 300. I prinsippet kan lojalitetsplikten også innebære en plikt til å varsle andre. Kommisjonen er ikke kjent med rettspraksis fra Høyesterett som kan bidra til å avklare spørsmålet om rekkevidden av en eventuell varslingsplikt i forhold til overordnet forvaltningsorgan, og løsningen vil derfor langt på vei måtte forankres i en avveining av de reelle hensyn som gjør seg gjeldende på området.

Når man skal fastlegge det nærmere innholdet av lojalitetsplikten, må det legges atskillig vekt på hvilke plikter som for øvrig følger av arbeidsavtalen. Lojalitetsplikten bidrar til å presisere arbeidspliktens innhold. Ved vurderingen vil det derfor ha betydning om man er underordnet eller overordnet, jf. Rt. 1990 s. 607, og om spørsmålet oppstår innenfor eller utenfor eget ansvarsområde. Innenfor forvaltningen er det en selvsagt forutsetning at den enkelte tjenestemann skal opptre innenfor lovens rammer, både materielt, prosessuelt og personelt. I dette ligger bl.a. at man ikke skal innvilge søknader i større utstrekning enn det loven åpner for, at man ikke skal legge vekt på utenforliggende hensyn og at man skal følge de ulike lovfestede og ulovfestede kravene til saksbehandlingen. Under arbeidet skal man dessuten opptre i samsvar med alminnelige krav til god forvaltningsskikk. På denne måten bidrar også forvaltningsrettslige regler til å presisere arbeidspliktens innhold. Eventuelle brudd på slike regler, f.eks. et brudd på det ulovfestede kravet til en forsvarlig saksbehandling, vil dermed både kunne utgjøre et kontraktsbrudd i relasjon til arbeidsgiveren, og en saksbehandlingsfeil som kan få betydning for vedtakets gyldighet.

Arbeidstakers lojalitetsplikt er en plikt til å arbeidsgiverens interesser, og arbeidsgiveren var i dette tilfellet Utlendingsdirektoratet. Man kan spørre om dette i seg selv er til hinder for å oppstille en varslingsplikt. Etter kommisjonens oppfatning blir en slik tilnærming for formell. Selv om det i mange sammenhenger har betydning at det er direktoratet og ikke departementet som er arbeidsgiver, bl.a. når det gjelder arbeidsgivers styringsrett, kan det i relasjon til lojalitetsplikten være grunn til å legge vekt større på det forhold at både direktoratet og departementet er statlige forvaltningsorganer, og at begge, hver på sin måte, har et ansvar for utforming og gjennomføringen av utlendingspolitikken. Blir en arbeidstaker oppmerksom på at Utlendingsdirektoratet fører en ulovlig praksis i visse saker, bør ikke rent organisatoriske forhold være til hinder for å oppstille en plikt til å varsle departementet for den som ikke får gjennomslag for sine motforestillinger på direktoratsnivå. Tilsvarende synspunkter må antakelig gjelde i konsernforhold. Men når det er tale om å varsle

et annet forvaltningsorgan enn det man selv er ansatt i, skal det nok mer til enn ellers før plikten inntrer.

Det som i særlig grad taler for å oppstille en varslingsplikt, er at Utlendingsdirektoratets praksis var ulovlig, og at den hadde et visst omfang. I en rettsstat er forvaltningens virksomhet bundet av rettsregler, og den kan ikke selv fastsette grensene for sin egen kompetanse. En slik ordning varetar ikke utelukkende rettsikkerhetshensyn, men har også en side mot folkesuverenitetsprinsippet og maktfordelingslæren. Når direktoratet gir tillatelser i større utstrekning enn det utlendingsloven § 8 annet ledd åpner for, tar det seg til rette på en måte som krenker de verdier som rettsstaten hviler på. Kommisjonen viser videre til at direktoratets praksis har pådratt staten utgifter, bl.a. gjennom utbetaling av tilskudd etter introduksjonsloven § 8. Hadde noen varslet departementet om hva som foregikk, kunne det ha grepet inn overfor den ulovlige praksisen. Departementet kunne dessuten ha truffet beslutning om at vedtakene skulle overprøves av Utlendingsnemnda innenfor rammen av utlendingsloven § 38 fjerde ledd.

Kommisjonen peker videre på at behovet for varsling i dette tilfellet var større enn det normalt vil være. Ofte vil det kunne være tilstrekkelig at en overordnet tjenestemann i samme organ gjøres oppmerksom på eventuelle kritikkverdige forhold. Om dette ikke fører frem, vil det overordnede organet kunne få kunnskap om det aktuelle forholdene gjennom klagesaksbehandlingen. Slike forhold vil normalt redusere behovet for å varsle et overordnet organ. Disse forholdene slo imidlertid ikke til i denne saken. Trygve G. Nordby tok selv initiativ til omleggingen av praksis, og etter lovendringen som trådte i kraft 1. januar 2001, ble klagesaksbehandlingen lagt til Utlendingsnemnda. Knappt noen av de sakene som ble innvilget på uholdbart grunnlag, ble for øvrig påklaget eller brakt inn for domstolene til rettslig prøving.

Selv om det er hensyn som taler for å oppstille en varslingsplikt overfor departementet, er det også hensyn som taler mot. De lovbestemmelser som oppstiller en plikt til å varsle på andre områder, gjelder enten alvorlige straffbare forhold eller situasjoner hvor noens liv eller helse er i fare. De kritikkverdige forholdene i denne saken er av en annen karakter, og det var heller ikke slik at praksisomleggingen gjorde det vanskeligere for andre å få innvilget sine søknader. Behovet for å pålegge arbeidstakeren en varslingsplikt er derfor ikke like påtrengende som i de tilfellene lovgivningen uttrykkelig regulerer.

At praksisendringen ikke i seg selv er tilstrekkelig til å utløse noen varslingsplikt overfor departementet, har dessuten en viss støtte i de nye etiske retningslinjene for statstjenesten, som ble fastsatt av Moderniseringsdepartementet i september 2005. Under punkt 2.2 heter det: "Statsansatte plikter å melde fra til arbeidsgiver om forhold hun eller han blir kjent med og som kan påføre arbeidsgiver, ansatte eller omgivelsene tap eller skade, slik at det kan iverksettes tiltak med sikte på å unngå eller begrense tapet eller skaden." Det fremgår av departementets kommentarer at dette punktet først om fremst tar sikte på forhold av en viss alvorlighetsgrad,

som korrupsjon og brudd på sikkerhetsbestemmelser som kan føre til fare for liv eller helse. Hvorvidt det også bør varsles om mindre alvorlige forhold, er "spørsmål som må avklares gjennom en intern dialog, og eventuelt egne retningslinjer, i den enkelte virksomhet". På denne bakgrunn må det antas at de etiske retningslinjene ikke utløste noe plikt til å varsle departementet. Etter kommisjonens syn trekkes også dette i retning av at det heller ikke forelå noen *rettslig* plikt til å varsle.

I tillegg til disse generelle momentene, taler også enkelte momenter av mer subjektiv karakter mot å oppstille en varslingsplikt. Når det gjelder Tolonen, viser kommisjonen til at det er noe tvilsomt om hun forsto at praksisomleggingen var ulovlig. I sin påtegning på praksisnotatet 7. oktober 2005 gir hun uttrykk for at hun "ser at vi tøyer grensene langt", men at hun likevel "er enig i konklusjonene i notatet". Det er på det rene at hun forsto at praksis i beste fall ville ligge i lovens yttergrense, men det kan ikke i seg selv utløse noen plikt til å varsle, heller ikke om hun forsto at omleggingen stred mot de politiske signaler som direktoratet hadde fått fra departementet. Når det gjelder Ramin-Osmundsen, legger kommisjonen en viss vekt på at hun i samsvar med ansvarsfordelingen mellom henne og Trygve G. Nordby, ikke hadde direkte linjeansvar for de aktuelle sakene i kraft av sin stilling som assisterende direktør. For begge vedkommende må det dessuten tillegges en viss vekt at det på enkelte punkter kan være noe uklart hvor langt utlendingsloven § 8 annet ledd rekker.

Etter en samlet vurdering legger kommisjonen til grunn at verken Manuela Ramin-Osmundsen eller Paula Tolonen hadde noen rettslig plikt til å varsle departementet om praksisomleggingen.

7.4 Kommisjonens vurdering av hendelsesforløpet

7.4.1 Innledning

Direktoratet la opp til og gjennomførte en praksis som delvis var i strid med både utlendingsloven § 8 annet ledd og midlertidig forskrift om irakere som tidligere har hatt midlertidig og begrenset arbeidstillatelse i Norge. Det ble bevisst lagt opp til en praksis som lå i ytterkant av det lovlige, uten at noen i ledelsen foretok seg noe nærmere for å få utredet hvor grensene gikk. Det ble heller ikke truffet tiltak for å sikre at saksbehandlingen holdt seg på den rette side av grensen. Departementet ble ikke orientert. De retningslinjer som ble gitt for saksbehandlingen, førte til at nærmest alle søkere som ikke fylte vilkårene for arbeidstillatelse etter forskriften § 2, likevel ble gitt tillatelse, med mindre de var dømt for straffbare forhold eller deres identitet ikke lot seg bringe på det rene.

Etter kommisjonens oppfatning kunne det ikke herse tvil om de grenser for skjønnnet som utlendingsloven § 8 annet ledd satte, og om hva departementet mente om hvordan sakene skulle behandles. De som oppfylte kravene i § 2 skulle gis arbeidstillatelse, mens de øvrige skulle behandles ut fra de samme retningslinjer de hadde blitt behandlet tidligere, dvs. at de som

hovedregel skulle gis avslag på sine søknader. Det er vanskelig å forstå hvordan forskriften § 2 kunne oppfattes som en tilslutning til direktoratets oppfatning om hvordan sakene burde behandles. Departementet hadde tvert imot konsekvent avvist både direktoratets virkelighetsforståelse og generelle holdning til disse sakene. Det ville derfor vært temmelig oppsiktsvekkende om departementet hadde endret syn og lagt den motsatte holdning til grunn. Riktignok ble statsråd Solberg oppfattet slik etter pressekonferansen som ble holdt om arbeidet med § 2 i januar 2005, hvor media rapporterte om at 1 400 irakere nå skulle få opphold. Dette var imidlertid før det nærmere innholdet av forslaget ble kjent, og før statsråden hadde presentert forslaget i Stortinget.

7.4.2 Bakgrunnen for direktoratets tilnærming

Bakgrunnen for den tilnærming som ble valgt til vurderingen av søknadene, må etter kommisjonens vurdering dels søkes i direktoratets oppfatning av denne gruppens humanitære situasjon, dels i den belastning denne gruppen utgjorde for direktoratet som arbeidsbyrde og på annen måte, og dels i det generelle krav til økt produksjon som direktoratet og dets enheter var utsatt for. Videre må sakens utvikling ses på bakgrunn av de generelle ledelses- og styringsforhold som var etablert i direktoratet under det daværende ledelsesteam, og denne ledelsens generelle holdning til bruken av utlendingsloven § 8 annet ledd.

Det var et utgangspunkt for behandlingen av sakene at det skulle legges en liberal praksis til grunn. Dette var en generell oppfordring fra ledelsen, som også ble gjentatt i tilknytning til disse sakene. Direktør Nordby hadde, slik det fremgår av praksisnotatet, uttrykkelig bedt om at retningslinjene for behandlingen av disse sakene skulle forelegges for ham. Hans ønske om å finne en løsning for denne gruppen var vel kjent i direktoratet. Den praksis som ble lagt, ble både av ham og av lederne under oppfattet som en videreføring av denne.

Direktoratet har ved gjentatte anledninger siden 2002 fremholdt det spesielle i denne gruppens situasjon med de uklare signaler som er gitt, og de tiltak som ble satt i verk for å bosette dem i kommunene. Allerede i 2002 var det Nordbys oppfatning, uttrykt bl.a. i intervju i Aftenposten 16. februar 2002, at den umulige sosiale situasjonen disse kurderne var kommet i, tilsa at direktoratet ville se på deres saker på nytt. Denne oppfatningen ble gjentatt av direktoratet overfor departementet bl.a. i 2003, 2004 og i forbindelse med høringen av departementets utkast til den midlertidige forskriften § 1.

Det var en klart innarbeidet holdning, både i direktoratets ledelse og hos de saksbehandlerne som bestyrte porteføljen i tiden mellom 2002 og 2005, at personene i denne gruppen burde få lovlig varig opphold i Norge.

I et internt notat 14. august 2003 skrev en saksbehandler med ansvar for disse sakene bl.a. at "siden de ble bosatt i kommunene, fikk norskopplæring og ble skolert for arbeidslivet, hadde de en forventning om å få bli i Norge" og "disse søkerne har vært her i 4-5 år, og mange er svært godt integrert i sitt lokalsamfunn

både med hensyn til arbeid og sosialt nettverk. De har banklån, leilighet, butikker, studielån osv, som det vil bli vanskelig å opprettholde om de ikke får fortsette å jobbe".

Departementets holdning dannet også bakgrunn for direktoratets brev 15. mars 2004, hvor det uttalte at "etter direktoratets syn burde en helhetsvurdering av forholdene knyttet til denne gruppen føre til at disse søkerne nå i hovedregelen fikk innvilget tillatelser på grunnlag av sterke menneskelige hensyn og særlig tilknytning til riket, [...] Hovedbegrunnelsen er den særlige bakgrunnen for at denne gruppen lovlig har kunne oppholde seg her i lang tid med tvetydige signaler fra myndighetene om muligheter for mer varig opphold, og den betydningen disse forholdene har fått for gruppens faktiske tilknytning til Norge og integreringen her." Direktoratet opprettholdt dette synet også i høringen til den midlertidige forskriften etter at departementet gjennom sitt høringsutkast tilkjenner at det ikke var av samme oppfatning som direktoratet.

Ved siden av den humanitære situasjonen, utgjorde gruppen et meget synlig del av direktoratets saksmengde. Selv om det i antall dreide seg om relativt få personer, gjorde de fleste stadige henvendelser til direktoratet om sin situasjon. I tillegg kom det henvendelser fra kommuner, mottak og arbeidsgivere. Den uavklarte situasjonen medførte at direktoratet ikke hadde noe svar å gi på disse henvendelsene. I perioder hvor det var åpnet for fornyelse av arbeidstillatelser, måtte direktoratet behandle søknader om dette. I tillegg kom det søknader om omgjøring av avslag på søknader om opphold. En beregning foretatt i asylavdelingen høsten 2004 viste at den arbeidsmengden som disse sakene genererte, tilsvarte fire saksbehandlere på heltid, selv i en periode da behandlingen av søknader fra disse personene var stilt i bero etter instruks fra departementet.

I tillegg til den rene saksbehandlingskapasiteten, gjorde gruppen seg bemerket i direktoratet ved at de mange henvendelsene tok opp stor kapasitet i direktoratets informasjonstjeneste, sentralbord og resepsjon. Noen var desperate og høylydte, andre ubalanserte og truende. Både sikkerhetsavdelingen, ledelsen og asylavdelingen ble flere ganger kontaktet av resepsjonen om hendelser som de trengte hjelp til å takle.

Det var på bakgrunn av disse forhold et sterkt ønske i direktoratet om å finne løsninger på denne gruppens situasjon.

7.4.3 Saksbehandlerne rolle

I forbindelse med høringen av departementets utkast til ny § 2 i den midlertidige forskriften, utarbeidet enheten A2 i asylavdelingen et notat hvor det bl.a. sto at "dersom de som faller utenfor § 2 skal vurderes etter sterke menneskelige hensyn, blir spørsmålet videre om vurderingen av sterke menneskelige hensyn får et annet innhold ved at det i utgangspunktet gis anledning til å få en arbeidstillatelse" og "...[i] tillegg til de som er uten skyld i å ha mistet arbeidet, som nevnt ovenfor, også for eksempel yrkesskadde, uføre, syke og pensjonister". Avdelingens merknader til behandlingen av

dem som ville falle utenfor § 2, kom ikke med i direktoratets høringsuttalelse. Interne notater viser at den som koordinerte direktoratets uttalelse, mente at presieringen av at utledningsloven § 8 annet ledd kunne anvendes var unødvendig, og at forholdet til dem som falt utenfor § 2 ikke burde tas opp igjen i lys av at direktoratet hadde gitt uttrykk for sitt prinsipielle syn i tilknytning til høringen av § 1.

Som underdirektør Farnes har forklart for kommisjonen, oppfattet enheten dette som en tilslutning til det syn som var uttrykt om at utledningsloven § 8 annet ledd måtte tolkes i lys av forskriften § 2. Da avdelingen tok fatt på å behandle saker etter forskriften, la underdirektøren i A2 til grunn at dette var direktoratets syn på hvordan loven skulle tolkes og anvendes. Dette ble ansett som en oppfølging av den generelle instruks fra ledelsen om å anlegge en liberal tilnærming til anvendelsen av § 8 annet ledd. I hvilken utstrekning dette lot seg forene med forskriften § 1, ble det ikke reflektert over.

Det ble diskusjon blant saksbehandlerne da to nye personer ble satt på behandlingen av sakene. De to nye så annerledes på anvendelsen av § 8 annet ledd, og tok dette opp til diskusjon. Flere andre saksbehandlere, som ved forskjellige anledninger ble innkalt til dugnadsbehandling, reagerte på tilsvarende måte. Dette var foranledningen til det møtet som ble holdt med avdelingsdirektør Tolonen 9. september 2005, og notatet som ble skrevet 6. oktober samme år. De argumenter som ble brukt mot den etablerte forståelsen av § 8 annet ledd, ble likevel ikke referert oppover til direktøren, og det ble ikke laget noen utredning som diskuterte hvor grensen for hva man kunne gjøre gikk, eller gitt noen begrunnelse for de standpunkter som ble inntatt.

Både direktøren og avdelingsdirektøren ga sin påtegning på praksisnotatet av 6. oktober 2005, som ga en konkretisering av momenter som skulle gi grunnlag for tillatelse. Det var i notatet påpekt at enkelte av momentene var i dårlig samsvar med departementets forskrift og rundskriv, og at en slik praksis ville "tøye grensene". Notatet måtte forstås slik at dette likevel ikke var til hinder for å gi tillatelse dersom anviste momenter forelå.

Måten direktivene fra ledelsen ble oppfattet av saksbehandlerne på, så vel som de betingelser praksis ble utformet under, må dessuten ses i sammenheng med det generelle krav til produktivitet som ble stilt fra ledelsen. Som ledd i dette måtte hver saksbehandler ukentlig rapportere om sitt arbeid. Da behandlingen etter forskriften skulle ta til, ga direktøren beskjed om at disse sakene skulle behandles raskt. Sakene etter forskriften kom i tillegg til asylsakene, som hadde klare måltall som avdelingen skulle oppfylle.

Når saksbehandlerne og underdirektøren ikke gikk inn i en nærmere vurdering av den praksis som ble lagt opp i forhold til forskriften og dens forarbeider, må dette etter kommisjonens syn også ses på denne bakgrunn.

Kravet til produktivitet, ved siden av det sterke ønsket ut fra humanitære og praktiske grunner om å finne en løsning, var sammen med det forhold at tolk-

ningen og skjønnsutøvelsen ble oppfattet som forhåndsbestemt, forklaringen på at behandlingen av sakene ikke ble problematisert enda tydeligere nedenfra. Det kan også ha spilt en rolle at konsekvensene av den grense som ble trukket, i mange tilfeller ga vilkårlige og urimelige utslag. Det var både fra saksbehandlerne og linjeledelsen pekt på at den praksis som ble lagt opp ut fra ledelsens føringer, lå på grensen av hva som kunne forenes med forskriften og Utlendingsnemndas praksis. Da det imidlertid uttrykkelig ble bekreftet fra den øverste ledelsen at denne praksis skulle følges, fortsatte saksbehandlingen i samsvar med de signaler som var gitt. Kommisjonen finner ikke grunn til å fremme kritikk mot saksbehandlerne eller enhetsledelsen for dette.

7.4.4 Ledelsens rolle

At det lot seg gjøre å få gjennomført en slik praksis i et offentlig saksbehandlingsapparat, har sammenheng med flere forhold. Direktør Nordby gikk ikke grundig inn i saken og tok ikke initiativ til ytterligere vurderinger før han godkjente praksisnotatet av 6. oktober 2005. Til tross for at avdelingsdirektøren i sin påtegning hadde tilbudt et møte om saken, fulgte han ikke opp det. Etter eget utsagn fortok han seg intet annet enn å lese gjennom notatet og påtegningene før han ga sin godkjennelse. Nordby har forklart at han stolte på sine underordnede og deres vurderinger. Kommisjonen har forståelse for det, men i en sak som den foreliggende, med sin spesielle forhistorie, og hvor det dessuten i praksisnotatet ble tatt tydelige reservasjoner, burde han ha sørget for at spørsmålet ble underlagt en nærmere vurdering. At han unnlot det, er etter kommisjonens syn sterkt kritikkverdigg. Det er også kritikkverdigg at han ikke så det nødvendig å orientere departementet om at direktoratet la opp til en praksis i strid med departementets forutsetninger.

Denne kritikken må etter kommisjonens oppfatning rettes mot direktør Trygve G. Nordby direkte, og ikke bare i kraft av at han som direktør må holdes ansvarlig for det hans organisasjon gjorde. Han hadde selv personlig engasjert seg i behandlingen av disse sakene, og var også personlig engasjert i opplegget av behandlingen høsten 2005. Han var godt kjent med statsrådets og departementets syn.

Beslutningsprosessen kan være utslag av en ledelseskultur hvor beslutninger ble truffet ovenfra uten tilstrekkelig diskusjon med saksbehandlere og ledere på lavere nivåer. Faglig begrunnede innvendinger som ble fremsatt av saksbehandlere, ble ikke lyttet til av ledere på noen nivåer etter at signaler om en liberal tilnærming var gitt ovenfra. Slike innvendinger ble referert oppover i systemet, men gikk ikke videre fra avdelingsdirektør Paula Tolonen. Hun ga heller ikke noe råd om at saken burde forelegges departementet. Det burde hun etter kommisjonens syn ha gjort.

Ledelsen var preget av en kultur hvor det å legge seg i lovens ytterkant og "tøye grensene" verken ble oppfattet som problematisk, kritikkverdigg eller i strid med tillitsforholdet mellom departementet og direktoratet. Det ble drevet et systematisk arbeid fra ledelsens side for å skape

forutsetninger for tolkning av regelverket i tråd med ledelsens holdninger. Hvor dette skjer mer systematisk for en gruppe av saker for å fremme et eget syn, er det etter kommisjonens oppfatning klart i strid med alminnelige prinsipper for underordningsforholdene i forvaltningen. Selv mer uavhengige direktorater er det av det utøvende forvaltningsapparatet under regjeringens ansvar, og må utøve sin myndighet med dette for øye.

Departementet har i tildelingsbrev nedfelt krevende resultatmål til direktoratet, som har ført til sterk fokus på produksjon i ledermøtene. Samtidig satte ledergruppen av tid tre morgener i uken til å diskutere mediebildet og mediestrategi. Disse forhold har ført til at ledergruppen i sine møter kan ha vært mindre opptatt av faglige spørsmål enn ønskelig. Det forhold at departementet hadde gitt en forskrift for behandling av en gruppe utlendinger som over en årrekke hadde opptatt direktoratet, og hvilke konsekvenser denne forskriften fikk for direktoratets behandling av dem, ble ikke satt opp som sak på direktørmøtet. Det er gitt forskjellige forklaringer til kommisjonen om hvorvidt det likevel ble diskutert uformelt mellom direktørene. Hvis en slik diskusjon ikke fant sted, viser dette en uforsvarlig likegyldighet til de viktigste styringsmidler fra departementet. Etter kommisjonens syn burde et slik styringsignal fra departementet ha blitt presentert i et notat til direktørmøtet, hvor konsekvenser av forskriften for direktoratet ble presentert og analysert, slik at det på dette grunnlag kunne utformes retningslinjer for avdelingens behandling av sakene.

Direktoratet hadde etter en behandling blant direktørene henvendt seg til departementet i mars og april 2004 med beskjed om hvordan det ville behandle disse sakene. Departementet ga stoppordre til direktoratet. Siden kom den midlertidige forskriften som departementets svar på direktoratets henvendelse fra 2004. Det er da etter kommisjonens syn også av denne grunn kritikkverdigg at ikke direktoratets øverste ledelse sørget for å sette seg inn i innholdet av departementets forskrift og hva denne innebar for direktoratets behandling av disse sakene. Denne kritikken rammer ikke bare direktør Nordby som direktoratets øverste leder, men også de i ledelsen som hadde deltatt i utformingen av direktoratets henvendelse til departementet i 2004 og oppfølgingen av denne. Dette gjelder i første rekke avdelingsdirektør Tolonen. Også avdelingsdirektør Forfang rammes av denne kritikken. Han deltok ikke i utformingen av praksis, men han hadde vært sentral i direktoratets henvendelser til departementet forut for forskriften. Kritikken rammer også i noen grad assisterende direktør Ramin-Osmundsen, som bl.a. deltok i møte 10. januar 2005 hvor departementets arbeid med forskriften var tema. Kommisjonen har fått presentert et direktoratet med sterk fordeling av ansvaret mellom avdelingene og at således asylavdelingen hadde et selvstendig ansvar for implementeringen av forskriften. Kommisjonen kan imidlertid vanskelig se at ikke toppledergruppen som sådan og spesielt ikke de som var godt kjent med og involvert i høringen av forskriften og den videre oppfølging, også har et ansvar for å følge med i hvordan den ble implementert.

7.4.5 *Særlig om assisterende direktørs rolle*

Assisterende direktør var en stilling utenom linjen ved siden av direktøren. Direktøren hadde det overordnede ansvaret for hele direktoratets virksomhet. Assisterende direktørs stilling ble definert slik at hun tilsvarende hadde et medansvar for hele feltet. Begge to skulle derfor alltid kunne svare for toppledelsen i direktoratet. Det ble likevel praktisert en arbeidsdeling, ved at hver ble gitt primæransvar for forskjellige deler av organisasjonen.

Primæransvaret for asylavdelingen var gitt Trygve G. Nordby. Spørsmål om opplegg av praksis var primært en sak som ble tatt i linjen. Det er eksempler på at direktørmøtet har diskutert høringssvar, kriterier, rundskriv og saksbehandlingsrutiner. Det var ikke vanlig å diskutere opplegg av praksis i direktørmøter fordi dette var et ansvar for linjen og måtte i så fall fremmes av den ansvarlige avdelingsdirektør. Diskusjoner om praksis forekom enda mer sjelden på asylområdet enn på f.eks integreringsområdet eller oppholdsavdelingens område. Manuela Ramin-Osmundsen har vist til hvordan hun har prøvd å påvirke arbeidet med å utvikle og synliggjøre praksis og innholdet i vedtak bl.a. i notat til direktøren 12.juni 2003.

Ut fra de forklaringer kommisjonen har mottatt, gjennomgang av referater fra direktørmøtene og andre dokumenter, kan ikke kommisjonen se at Manuela Ramin-Osmundsen var med på å forberede opplegget av praksis i forhold til den midlertidige forskriften.

Selv om assisterende direktør ikke var med i beslutningsprosessen omkring hvordan dem som falt utenfor forskriften § 2 skulle behandles, er det ikke dermed sagt at hun var ukjent med det. Her er det gitt sprikende forklaringer for kommisjonen. Mens flere har forklart at hun var eller måtte være kjent med dette, har hun selv forklart at selv om hun visste at direktoratet behandlet disse sakene høsten 2005, visste hun ikke hvordan de ble behandlet konkret før hun fredag 10. mars 2006 på et internt møte fikk overlevert notatet av 6. oktober 2005. Bortsett fra Nordby, Tolonen og Sjøholt, har direktoratets ledergruppe forklart at de ikke visste hvilken praksis som var lagt til grunn. Ramin-Osmundsens forklaring knytter seg særlig til notatet av 6. oktober 2005. Når det gjelder det forhold at direktoratet hadde gitt tillatelse ut fra den spesielle forståelse av utlendingsloven § 8 annet ledd som det er gjort rede for foran, er det åpenbart for kommisjonen at dette var kjent for hele ledergruppen senest i forbindelse med at departementet ble orientert i brevet av 23. januar 2006. Mer usikkert er det om Ramin-Osmundsen var orientert om at asylavdelingen hadde lagt seg på en så vid tolkning av loven og forskriften før januar 2006, og eventuelt når hun ble orientert. Kommisjonen har vært i tvil om dette. Selv har hun bestemt benektet at hun hadde kjennskap til innholdet av direktoratets behandling. Det er imidlertid momenter som kan peke i retning av at hun var kjent med behandlingen av dem som falt utenfor § 2.

Manuela Ramin-Osmundsen har for kommisjonen forklart at måten direktoratets praksis skulle legges opp, ble undergitt en meget smal behandling, og at hun

aldri ble informert om dette. Hun har forklart at hun i ettertid reagerte på at grensene departementet hadde satt, ble tøyd, og at hun ikke ble informert om det. Trygve G. Nordby har på sin side forklart at det ville være helt umulig å sitte i hans ledergruppe uten å ha inngående kjennskap til direktoratets behandling av disse sakene gjennom mange og kontinuerlige diskusjoner, rapporter og orienteringer om sakskomplekset. Ifølge Nordby uttrykte verken Ramin-Osmundsen eller noen andre i ledelsen noe annet enn full enighet om behandlingen gjennom de mange eksponeringer med direktoratets håndtering av saksporføljen. Ved siden av de generelle møtene i ledelsen, hadde Nordby og Ramin-Osmundsen flere møter ukentlig på en halv til et par timers varighet. Det er ingen holdepunkter for å anta at Nordby og Tolonen bevisst la seg på en smal behandlingsmåte for å holde de andre lederne utenfor. Bl.a. ble praksisnotatet gitt en vid distribusjon til alle som skulle behandle sakene, Ramin-Osmundsen ble orientert ved kopi av instruksjonen om overføring av sakene fra asylavdelingen til oppholdsavdelingen, og Nordby sendte e-posten av 21. desember 2005 fra Sjøgestad til en videre gruppe enn dem som var involvert i behandlingen, herunder Ramin-Osmundsen.

Det er ingen uenighet om at situasjonen for denne gruppen og direktoratets holdning til den, ble diskutert gjentatte ganger i ledelsen frem til 2005. Direktoratet hadde en holdning som var klart uttrykt både offentlig og overfor departementet. Bakgrunnen for denne holdningen var både humanitære grunner og dets syn på den spesielle situasjonen gruppen var kommet i gjennom myndighetenes behandling av dem og den belastning denne situasjonen medførte for direktoratet. Direktoratets holdning bygget også på en erkjennelse av at det i realiteten ikke var mulig å returnere flestparten av denne gruppen. Dette taler etter kommisjonens syn i retning av at Nordbys oppfatning om at det også i den øvrige ledelsen ble oppfattet at situasjonen for de aller fleste nå var i ferd med å finne en løsning, og at departementets forskrift ikke sto i veien for dette, er riktig.

Hvorvidt det også ble diskutert at løsningen ikke så lett lot seg forene med forskriften, eller endog sto i åpenbar strid med det statsråden hadde uttrykt offentlig, er mer uklart for kommisjonen. Det er mulig at det ble lagt til grunn at en løsning ville la seg finne, uten at det på dette tidspunkt ble problematisert hvordan dette kunne la seg forene med statsrådets avvisende syn.

De detaljerte overveielser i praksisnotatet fra 6. oktober 2005 ble neppe referert eller diskutert i ledelsen. Det er etter kommisjonens oppfatning uklart om Ramin-Osmundsen var kjent med notatet allerede i oktober-november 2006. Ramin-Osmundsen har forklart at hun var ukjent med dette notatet inntil det ble fremlagt av asylavdelingen i forbindelse med forebuddelsen av direktoratets brev til departementet 13. mars 2006. Hun sier videre at hennes reaksjon på dette tidspunkt, hvor hun reagerte sterkt og spontant med avstand, viser at innholdet var ukjent for henne. Etter

kommisjonens syn viser ikke dette nødvendigvis noe annet enn at hun først på dette tidspunkt forsto konsekvensene av de linjer som var trukket opp i notatet.

Notatet er sendt fra George Farnes til Paula Tolonen med påtegning 6. oktober 2005. Paula Tolonen ga sin påtegning 7. oktober, og skrev en forside adressert til TGN samme dag. Nordbys påtegning, hvor han slutter seg til Tolonens vurdering, er datert 25. oktober. Kommisjonen har ikke fått noen forklaring på hvorfor det er gått så lang tid mellom avdelingsdirektørens og direktørens påtegning. Farnes har forklart at han henvendte seg flere ganger til Prins for å etterspørre notatet. Prins spurte til slutt om han skulle etterlyse det hos direktørens assistent, men Farnes valgte selv å gå opp til direktørens kontor. Farnes meldte ifølge Prins noe senere tilbake til ham at notatet lå hos Ramin-Osmundsen.

Ifølge Farnes beklaget Ramin-Osmundsen muntlig overfor ham at notatet var blitt liggende hos henne. Ramin-Osmundsen benekter dette overfor kommisjonen.

På et senere tidspunkt i oktober/november kom Tolonen fra et møte med Ramin-Osmundsen. Hun ba da Prins ta en kopi av praksisnotatet og gi det til assisterende direktør. Prins kopierte notatet og la det i internposten til Ramin-Osmundsen.

Kommisjonen finner ikke grunn til å se bort fra de forklaringer som er gitt av Farnes og Prins, og legger derfor til grunn at Ramin-Osmundsen mest sannsynlig hadde notatet eller en kopi av det i sin besittelse i løpet av oktober-november. Etter kommisjonens syn er det også sannsynlighetsovervekt for at hun hadde kunnskap om direktoratets praksis, men at hun ikke forstod implikasjonene av dette. Sakskomplekset lå utenfor hennes primære ansvarsområde og hun hadde mange andre arbeidsoppgaver. Den praksis direktoratet la seg på, ble av direktøren og avdelingsdirektøren i asylavdelingen ansett for å ligge innenfor direktoratets fullmakter, og det er ikke grunn til å tro at hun stilte spørsmål ved dette.

¹Advokat Svein R. Hagen, som representerer Trygve G. Nordby, gir i brev 16. mai 2006 uttrykk for et tilsvarende syn.

²Se NOU 1983:47 Ny fremmedlov s. 293.

³Se NOU 1983:47 Ny fremmedlov s. 193.

⁴Se Ot.prp. nr. 46 (1986-87) s. 194, jf. også s. 69 og 96.

⁵I brevet er det uriktig angitt at notatene er datert 13. og 25. oktober 2006.

⁶Se f.eks. Eckhoff: *Tjenestemenns lojalitetsplikt og yringsfrihet*, inntatt i Lov og Rett 1975 s. 99-116, og Backer: *Yringsfrihet og lojalitetsplikt i offentlig forvaltning*, inntatt i Stat & styring nr. 6/1992 s. 26-29. I rapporten til arbeidsgruppen om ansattes yringsfrihet, som kommisjonen straks kommer tilbake til, er det gitt en oversikt over annen relevant litteratur på s. 38-39.

⁷Kommisjonen er ikke kjent med at dette spørsmålet er viet særlig oppmerksomhet i verken arbeidsrettslig eller forvaltningsrettslig litteratur. Ved arbeidet har kommisjonen likevel hatt nytte av de artiklene som det er vist til i note 6, og dessuten Knut Getz Wolds artikkel "Administrasjon og politikk", som er inntatt i Nordisk Administrativ Tidsskrift 1968 på s. 82-100.

Vedlegg 4

Uttalelse fra Justisdepartementets lovavdeling, datert 21. mars 2006

Spørsmål knyttet til når et vedtak kan anses som ugyldig

Vi viser til Arbeids- og inkluderingsdepartementets brev 13. mars 2006 og til møte mellom Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Justisdepartementets lovavdeling 14. mars 2006.

I brevet går det frem at Arbeids- og inkluderingsdepartementet ønsker Lovavdelingens vurdering av muligheten for å omgjøre Utlendingsdirektoratets (UDI) vedtak om å innvilge midlertidig arbeidstillatelse i medhold av lov 24. juni 1988 nr 64 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) § 8 annet ledd til en gruppe irakere som tidligere har hatt begrenset og midlertidig arbeidstillatelse. Da det dreier seg om omgjøring som vil være til skade for søkerne, er det som utgangspunkt en forutsetning at vedtaket må anses ugyldig, jf. forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav c. I det følgende vil vi først vurdere om de konkrete vedtakene kan anses ugyldige fordi UDI manglet hjemmel etter utlendingsloven § 8 annet ledd for å innvilge søknadene (punkt 2). Deretter vil vi gjøre rede for departementets adgang til å instruere UDI om lovtolkning og skjønnsutøvelsen (punkt 3), og vurdere hvorvidt det er gitt en slik instruks i forhold til denne gruppen søkere og hvilke følger dette eventuelt får for gyldigheten av vedtakene (punkt 4).

1. Bakgrunn

På slutten av 1990-tallet kom det en større gruppe kurdere fra Irak til Norge og søkte asyl. De fleste av dem fylte ikke vilkårene for asyl, men fikk på bakgrunn av den daværende situasjonen i Irak en midlertidig tillatelse begrenset til ett år som ikke dannet grunnlag for familiegjennforening eller bosettingstillatelse (populært kalt MUF-tillatelse). Etter ett år med slik tillatelse fikk de fleste i denne gruppen avslag på søknad om fornyet tillatelse.

I 2004 beordret departementet UDI om å stille alle søknader fra personer som hadde hatt MUF-tillatelse, i bero. I februar 2005 ble det gitt en midlertidig forskrift der det fremgår at lang botid i riket for irakere som hadde hatt MUF-tillatelse, ikke skulle anses som "særlig tilknytning" etter utlendingsloven § 8 annet ledd, jf. midlertidig forskrift 24. februar 2005 nr. 165 om irakere som tidligere har hatt midlertidig og begrenset arbeidstillatelse i Norge § 1.

I juni 2005 ble det tilføyd en ny § 2 i den midlertidige forskriften. § 2 åpnet for at tidligere innehavere av MUF-tillatelse som var i fast arbeid, og som derfor kunne forsørge seg selv, skulle gis anledning til å søke og å få arbeidstillatelse i Norge. Forskriften § 2 setter klare vilkår for hvem som omfattes av bestemmelsen, og hovedvilkåret er at arbeidsforholdet var påbegynt senest 1. april 2005. Dersom søkeren tidligere har hatt et arbeidsforhold av minst ett års varighet i riket, er det

likevel tilstrekkelig at nytt arbeidsforhold er påbegynt før 1. mai 2005, jf. forskriften § 2 tredje ledd annet og tredje punktum. Etter forskriften § 2 fjerde ledd gis slik tillatelse for ett år og kan fornyes.

Per 15. januar 2006 hadde nesten 700 personer søkt tillatelse etter den midlertidige forskriften. Over 500 søknader er innvilget i medhold av forskriften § 2. UDI har imidlertid også innvilget over 175 søknader der vilkårene i forskriften § 2 ikke er oppfylt. Arbeidstillatelsene er da gitt i medhold av utlendingsloven § 8 annet ledd.

2. Har vedtakene hjemmel i utlendingsloven § 8 annet ledd?

Vedtakene vil kunne anses ugyldige dersom UDI ved å innvilge søknadene har gått utenfor sin kompetanse etter utlendingsloven § 8 annet ledd.

Utlendingsloven § 8 annet ledd gir utlendingsmyndighetene en skjønsmessig adgang til å gi arbeids- eller oppholdstillatelse selv om vilkårene for slik tillatelse ellers ikke er oppfylt. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

"Når sterke menneskelige hensyn taler for det, eller når utlendingen har særlig tilknytning til riket, kan arbeidstillatelse eller oppholdstillatelse gis selv om vilkårene ikke er oppfylt."

Midlertidig forskrift om irakere som tidligere har hatt midlertidig og begrenset arbeidstillatelse § 1 fastslår at tilknytning opparbeidet gjennom botid i riket etter at slik tillatelse ble gitt, ikke skal tillegges vekt ved vurderingen av hvorvidt det foreligger en særlig tilknytning til riket etter lovens § 8 annet ledd. Forskriften oppstiller derimot ingen begrensninger eller retningslinjer for vurderingen av om det foreligger sterke menneskelige hensyn.

Fremmedlovutvalget la i NOU 1983: 47 s. 293 til grunn at det var behov for en bestemmelse som ga adgang til å ta humanitære hensyn og innvilge opphold etter en rimelighetsvurdering både i forhold til asylsøkere som ikke oppfylte vilkårene for beskyttelse, og i forhold til utlendinger generelt:

"Det gir seg selv at det ikke er mulig å gi humanitært begrunnede rettsregler som er uttømmende i den forstand at de vil ivareta alle humanitære hensyn som kan tenkes å foreligge på et område. Uansett hvilket innhold man gir flyktningereglene, kan man derfor ikke slå seg til ro med at man alltid vil handle humanitært hvis man følger dem. Regler av denne art gis for å ivareta humanitære hensyn og ikke for å sette grenser for dem. At en utlending ikke er flyktning, bør derfor ikke være til hinder for at han helt eller delvis kan behandles som om han er det. På samme vis er det med utlendinger i sin alminnelighet; selv om reglene tilsier at de ikke skal gis oppholdstillatelse, bør det ikke medføre avslag når dette vil virke urimelig eller umenneskelig. Det må både i forhold til utlendinger i sin alminnelighet og utlendinger i en flyktningeliknende situasjon

være plass for å ta humanitære hensyn og foreta rime-
lighetsoverveielser ved et skjønn som ikke bindes av
loven. Fremmedkontroll-myndighetene vil aldri være
avskåret fra å utøve slik ("diskresjonær") myndighet til
gunst for partene. Det vil derfor være rettslig unødven-
dig å gi en lovhemmel om dette. Av prinsipielle grun-
ner bør imidlertid behovet for at deres myndighet
utøves på denne måten komme til uttrykk i loven. Dette
bør skje i en lovbestemmelse som gjelder for alle utlen-
dinger som kan gjøre gjeldende sterke menneskelige
hensyn for at de skal tillates å ta opphold i riket, enten
deres situasjon minner om flyktningenes eller om van-
lige innvandreres."¹

Fremmedlovutvalget foreslo at bestemmelsen skulle
gis følgende ordlyd:

"Oppholdstillatelse kan gis uavhengig av reglene i
§§ 10 og 11. Det skal legges vekt på om utlendingen
har særlig tilknytning til riket eller om særlig sterke
menneskelige hensyn taler for det."²

I de spesielle motivene til bestemmelsen ble det gitt
følgende omtale av begrepet "særlig sterke menneske-
lige hensyn":

"[...] 'Særlig sterke menneskelige hensyn', er
vesentlig mer skjønnspreget [enn særlig tilknytning til
riket], og vil måtte omfatte en uensartet gruppe av til-
felle. Allerede under den nåværende lov foreligger det
en relativt rikholdig praksis hvor slike hensyn ikke bare
har ført til at en søknad er blitt realitetsbehandlet, men
også blitt innvilget. Det er ikke ment at den uttrykke-
lige lovfestingen av 'særlig sterke menneskelige hen-
syn' skal innebære noen forandring av betydning av
gjeldende rett. Som eksempler på slike menneskelige
hensyn kan nevnes at avslag vil ramme uforholdsmes-
sig hardt fordi søkeren med grunn har trodd at opp-
holdstillatelse ville bli gitt og i mellomtiden er kommet
i en uholdbar situasjon, f.eks. er blitt utnyttet, er kom-
met i en hjelpeløs tilstand, eller vil bli utsatt for alvorlig
forfølgelse eller lidelse i et annet land om opphold
avslås."

Departementet sløyfet i sitt lovforslag uttrykket
"særlig" foran "sterke menneskelige hensyn". Utover
dette er omtalen av begrepet i Ot.prp. nr. 46 (1986-87)
knapp, og den gir lite veiledning for tolkningen av
bestemmelsen.³

Fremmedlovutvalget forutsatte opprinnelig at den
generelle unntaksbestemmelsen skulle anvendes "med
stor forsiktighet".⁴ Gjennom praksis har utlendingslo-
ven § 8 annet ledd likevel fått en sentral funksjon, sær-
lig som hjemmel for oppholdstillatelse i asylsaker, men
også som grunnlag for arbeids- og oppholdstillatelse i
andre typer saker.⁵

I St.meld. nr. 17 (2000-2001) Asyl- og flyktningpoli-
tikken i Noreg er det gitt en beskrivelse av hvilke hen-
syn som kan komme i betraktning i vurderingen av om
det foreligger sterke menneskelige hensyn:

"Sterke menneskelege omsyn i utlendingslova § 8
andre ledd femner om eit vidt spekter av grunnar. I
nokre tilfelle er årsaka til at ein asylsøkjjar får arbeids-
eller opphaldsløyve at dei blir gitt vern utan at dei fyllar
vilkåra for å få asyl, jf. utlendingslova § 15. Det kan òg
mellom anna vere at dei generelle tryggleiksforholda i
heimlandet til asylsøkjaren er særns vanskelege. Andre
grunnar kan vere alvorlege helseproblem. Omsyn til

barn er alltid eit viktig moment i vurderinga. Ei rad
ulike velferdsomsyn vil vere relevante, og det blir gjort
ei brei vurdering av dei ulike omsyna, som aleine eller
saman med andre omsyn kan vere avgjerande for om
opphaldsløyve på humanitært grunnlag blir gitt."⁶

Bestemmelsen i utlendingsloven § 8 annet ledd gir
dermed anvisning på et bredt skjønn. Forståelsen av
bestemmelsen er utdypet slik av Høyesteretts kjære-
målsutvalg i Rt. 2003 s. 1287 (premiss 33):

"Spørsmålet i denne saken er om familien A skal gis
rett til opphold etter utlendingsloven § 8 annet ledd
fordi "sterke menneskelige hensyn taler for det". Dom-
stolene vil i slike saker kunne prøve hva som er vurde-
ringstemaet etter § 8 annet ledd, men den konkrete
avgjørelse av hvorvidt oppholdstillatelse skal gis, hører
under forvaltningens frie skjønn, se Rt. 1997 s. 1784 på
side 1795."

Vi nevner at problemstillingen i den saken var om et
avslag, og ikke et positivt vedtak, kunne kjennes ugyl-
dig.

Vi finner ikke grunn til i detalj å gjøre rede for hvor
vid kompetanse utlendingsforvaltningen har etter alter-
nativet "sterke menneskelige hensyn" til å gi utlending-
er arbeids- eller oppholdstillatelse. Det er forutsatt i
forarbeidene at bestemmelsen skal anvendes med for-
siktighet. Situasjoner som et flertall eller et stort antall
av personene som søker opphold i Norge befinner seg
i, vil som hovedregel ikke være tilstrekkelig for å gi
grunnlag for arbeids- eller oppholdstillatelse etter
utlendingsloven § 8 annet ledd. Om en skal si at dette
utgjør en direkte rettslig skranke for forvaltningens
kompetanse, kan kanskje diskuteres. Det må i alle fall
foretas en utpreget skjønnsmessig helhetsvurdering
etter bestemmelsen, der en rekke ulike forhold vil være
relevante.

Lovavdelingen har ikke sett UDIs avgjørelser i de
konkrete sakene. I et internt notat om retningslinjer,
praksis og rutiner i MUF-sakene utarbeidet i oktober
2005, har UDI gitt følgende eksempler på sterke men-
neskelige hensyn som kan komme i betraktning i disse
sakene:

- søkeren tjener ikke så mye som 70 kr timen, og jobber kun deltid,
- søkeren har mistet arbeidet fordi UDI ikke ga midlertidig arbeidstillatelse da praksis var slik, slik at søkeren uforskyldt ikke var i jobb på det tidspunkt som skal legges til grunn etter den midlertidige forskriften § 2,
- søkeren er blitt syk og har ikke lenger mulighet til å jobbe,
- søkeren har aleneomsorg for barn,
- søkeren er ufør,
- søkeren er en eldre person eller kvinne som det er urimelig å forvente at skal jobbe

Videre har UDI i notatet gitt følgende generelle ret-
ningslinjer for vurderingen av sterke menneskelige
hensyn:

"Det er vesentlig i vurderingen av hvorvidt en søker skal gis tillatelse etter § 2, ledd, er å se på vedkommendes vilje og evne til å arbeide for å forsørge seg selv, og hvorvidt han uforskyldt har kommet i en situasjon hvor dette ikke lar seg gjøre. Det kan også gis tillatelse hvis søkeren har vært i et langvarig arbeidsforhold tidligere og fremlegger nå tilbud om jobb hvis han får arbeidstillatelse.

Et annet forhold som er viktig i vurderingen, er hvorvidt søkeren har familie som har kommet til Norge i ettertid og som har opparbeidet seg tilknytning til riket, særlig gjennom barna."

Verken forarbeidene eller praksis gir etter vår oppfatning grunnlag for å utelukke de typer hensyn som er nevnt i kulepunktene foran.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet gir uttrykk for at UDI ved å innvilge søknadene etter § 8 annet ledd i de tilfellene der søkeren falt utenfor vilkårene i den midlertidige forskriften § 2, har handlet i strid med intensjonene bak forskriften og klare politiske signaler. UDI har selv gitt uttrykk for at det skal legges en liberal praksis til grunn når det gjelder vurderingen av utlendingsloven § 8 annet ledd i disse sakene er. Det er således enighet om at man befinner seg i den nedre del av sjiktet for hvilke tilfeller bestemmelsen omfatter. Vi finner altså likevel at de hensyn UDI har lagt vekt på, og som det er redegjort for foran, er lovlige i en vurdering etter utlendingsloven § 8 annet ledd. Vi kan, på grunnlag av de redegjørelsene vi har mottatt, heller ikke se at de helhetsvurderingene som er foretatt, er av en slik karakter at vedtakene kan sies å ligge utenfor de skranker for UDI's kompetanse som § 8 annet ledd eventuelt måtte oppstille, idet disse skrankene i alle fall er beskjedne. Det er derfor ikke grunnlag for å fastslå at UDI har gått utenfor sin kompetanse, og at vedtakene av den grunn skulle være ugyldige.

Hvis en forutsetter at vedtakene kunne kjennes ugyldige, oppstår spørsmål om hvem som kan treffe vedtak om dette, og hvem som eventuelt har rett til å sette i gang en slik prøving og å opptre i en sak. På bakgrunn av den konklusjonen vi er kommet til, er det ikke nødvendig å gå inn på disse spørsmålene.

3. Departementets adgang til å gi instruks om anvendelsen av utlendingsloven § 8 annet ledd

Etter en lovendring som trådte i kraft 9. september 2005, har departementet etter utlendingsloven § 38 adgang til å instruere UDI om lovtolking og skjønnsutøvelse. Det er således klart at departementet som utgangspunkt har adgang til å gi instruks om hvilke hensyn som innenfor lovens rammer kan eller skal tillegges vekt ved vurderingen etter utlendingsloven § 8 annet ledd i forhold til søkere som faller utenfor den midlertidige forskriften § 2.

Hvorvidt den midlertidige forskriften kan anses som en instruks behandles i punkt 4 under. Når det gjelder muligheten for å gi en ny instruks med virkning for de saker som ennå ikke er avgjort, har UDI i brev til Arbeids- og inkluderingsdepartementet 13. mars 2006 opplyst at av de 858 søknader om arbeidstillatelse etter midlertidig forskrift som er kommet inn, er 39 saker fortsatt ikke ferdigbehandlet. Dersom en instruks om

skjønnsutøvelsen ved vurderingen etter § 8 annet ledd gis anvendelse også på disse sakene, vil det kunne innebære en forskjellsbehandling av disse søkerne i forhold til søkere som allerede er innvilget arbeidstillatelse i medhold av bestemmelsen. Det må likevel legges til grunn at dette ikke i seg selv avskjærer forvaltningen fra en generell praksisomlegging med virkning for søknader som er kommet inn, men som ikke er ferdigbehandlet.

Departementet har, i samsvar med utlendingsloven § 38, adgang til å instruere UDI om lovtolking og skjønnsutøvelse når det gjelder anvendelsen av utlendingsloven § 8 annet ledd på søknader om arbeidstillatelse etter den midlertidige forskriften § 2 og på søknader om fornyelse av slik tillatelse.

4. Kan forskriften anses som en instruks, og får dette i så fall følger for vedtakenes gyldighet?

Det gjenstående spørsmålet er om den midlertidige forskriften slik den lyder etter endringsforskriften 15. juni 2005 nr. 671, eventuelt tolket i lys av høringsbrevet, kan anses som en instruks til UDI om hvordan vilkåret "sterke menneskelige hensyn" i utlendingsloven § 8 annet ledd skal tolkes og anvendes i forbindelse med søknader fra irakere som tidligere har hatt midlertidig og begrenset arbeidstillatelse.

Som det går frem av punkt 1 ovenfor, setter forskriften klare vilkår for når arbeidstillatelse skal gis. Forskriften innebar en oppmykning av de alminnelige kravene for å få oppholdstillatelse, basert på denne gruppens helt spesielle bakgrunn og situasjon. Det er i høringsbrevet 13. april 2005 fremhevet at det "er signalisert fra en rekke arbeidsgivere at arbeidstakere som tilhører denne gruppen gjør en svært viktig jobb som ikke lett kan fylles av andre". Videre er det i høringsbrevet uttalt at

"i og med at tillatelsene utelukkende vil knyttes opp mot et arbeidsforhold i Norge, vil tillatelser til denne gruppen ikke medføre en utgiftspost eller belastning for det norske samfunnet".

Det fremgår således tydelig av høringsbrevet at det har vært en forutsetning at arbeidstillatelse utelukkende skulle gis til irakere som var i arbeid på de fastsatte datoer og ellers tilfredsstilte vilkårene i forskriften.

Samtidig har alle som søker en arbeids- eller oppholdstillatelse, krav på en vurdering i medhold av utlendingsloven § 8 annet ledd. Det er verken i forskriften eller i høringsbrevet gitt føringer for praktiseringen av kriteriet "sterke menneskelige hensyn" i § 8 annet ledd for de tilfeller der en søker faller utenfor vilkårene i forskriften § 2. Arbeids- og inkluderingsdepartementet har også uttalt at utgangspunktet har vært at § 8 annet ledd kunne vurderes subsidiært i disse sakene, med den begrensning som følger av forskriften § 1.

Vilkåret om at søkerens arbeidsforhold må være påbegynt 1. april 2005, er i høringsbrevet begrunnet i behovet for å unngå at det etableres arbeidsforhold som ikke er reelle. Spørsmål knyttet til søkere som ufor-

skyldt ikke tilfredsstillere kravene til arbeidsforhold på grunn av sykdom eller lignende, er ikke behandlet i høringsbrevet.

På denne bakgrunn er det etter vår oppfatning ikke naturlig å anse forskriften som også å være en instruks til UDI om behandlingen av søknader etter utlendingsloven § 8 annet ledd der søkeren ikke tilfredsstillere vilkårene i forskriften § 2. Det faktum at det er gitt en forskriftsbestemmelse med vilkår som gir lite rom for skjønn, kan ikke i seg selv innebære en innskrenkning i UDIs skjønnskompetanse ved anvendelsen av en helt annen bestemmelse, her utlendingsloven § 8 annet ledd. Dersom departementet hadde ønsket å gi en instruks om anvendelsen av § 8 annet ledd, måtte det ha kommet klarere til uttrykk.

Vi vil for øvrig tilføye at selv om forskriften hadde vært å anse som en instruks vedrørende anvendelsen av

utlendingsloven § 8 annet ledd, er utgangspunktet at en instruks bare innebærer en plikt for UDI til å rette seg etter instruksene, men ingen begrensning i kompetansen som følger av lovgrunnlaget. Brudd på instruksene om innholdet av vedtak medfører som hovedregel ikke at vedtak som er fattet i strid med instruksene, kan kjennes ugyldige. Selv om det hadde foreligget en instruks, ville vedtakenes gyldighet bero på om UDI har holdt seg innenfor sin kompetanse etter utlendingsloven § 8 annet ledd.

¹NOU 1983:47 s. 293.

²Utkast § 12.

³Ot.prp. nr. 46 (1986-87) s. 69.

⁴NOU 1983:47 s. 193.

⁵NOU 2004: 20 Ny utlendingslov s. 262.

⁶St. meld. nr. 17 (200-2001) s. 35.

Vedlegg 5

Uttalelse fra Justisdepartementets lovavdeling, datert 31. mai 2006

Vedrørende den såkalte MUF-saken - vurdering av lovligheten av vedtakene

Vi viser til Arbeids- og inkluderingsdepartementets brev 29. mai 2006. I brevet blir Lovavdelingen bedt om kommentere den vurderingen Graver-kommisjonen har gjort av "lovlighetsspørsmålet" angående 197 vedtak som UDI traff med grunnlag i utlendingsloven § 8 annet ledd. Vi går ut fra at det siktes til spørsmålet om hvorvidt UDI hadde rettslig adgang til å treffe de aktuelle vedtakene, jf. særlig kommisjonens rapport punkt 3.8, 4.1 og 7.1. Det er spurt særskilt om hvorvidt det som kan fremstå som uenighet mellom Lovavdelingen og granskningskommisjonen, kan ha sin bakgrunn i ulik tilnærming og ulikt kildemateriale.

Vi finner grunn til å begrense vår uttalelse til i hovedsak å gjelde forholdet mellom spørsmål som vi allerede har uttalt oss om (jf. vårt brev 21. mars 2006 til Arbeids- og inkluderingsdepartementet) og Graver-kommisjonens vurderinger av de samme spørsmålene. Innledningsvis finner vi også grunn til å understreke at vår tidligere uttalelse er begrenset til å gjelde en rent rettslig vurdering av enkelte av de spørsmål som siden er tatt opp i Graver-kommisjonens rapport.

Med hensyn til spørsmålet om "ulik tilnærming" vil vi påpeke at vi vurderte forholdet mellom statsforvaltningen og de enkelte som var innvilget oppholdstillatelse, mens kommisjonens innfallsvinkel i første rekke var det interne forholdet på forvaltningens side mellom departementet og direktoratet. Det kan nok forklare ulikheter i språkføring og ordvalg uten at det behøver å ha påvirket konklusjonene.

Vi kommer tilbake til prosessuelle spørsmål knyttet til en mulig gyldighetsprøving av vedtakene i et eget brev.

1. Rekkevidden av Lovavdelingens uttalelse 21. mars 2006

I vårt brev til Arbeids- og inkluderingsdepartementet 21. mars 2006 konkluderte vi med at de hensyn UDI hadde lagt vekt på var lovlige i en vurdering etter utlendingsloven § 8 annet ledd. Vi kunne heller ikke, på grunnlag av de redegjørelsene vi hadde mottatt, se at de helhetsvurderingene som var foretatt, var av en slik karakter at vedtakene kunne sies å ligge utenfor de skranker for UDIs kompetanse som utlendingsloven § 8 annet ledd eventuelt måtte oppstille, idet disse skrankene etter vårt syn i alle fall var beskjedne. Vi hadde dermed ikke grunnlag for å fastslå at UDI hadde gått utenfor sin kompetanse, og at vedtakene av den grunn skulle være ugyldige. Vi understreket i vår uttalelse at vi ikke hadde sett UDIs avgjørelser i de konkrete sakene.

Graver-kommisjonen forstår vår uttalelse slik at "Lovavdelingen har nøyd seg med å undersøke om de aktuelle hensynene er lovlige under den skjønnsutøvelsen som utlendingsloven § 8 annet ledd åpner for", og at vi ikke drøfter "om Utlendingsdirektoratets tolkning av uttrykket "sterke menneskelige hensyn" var for lempelig, eller om de aktuelle hensynene var tillagt for stor vekt".¹ Vi er som utgangspunkt enig i kommisjonens forståelse av rekkevidden av vår uttalelse (se likevel siste avsnitt i punktet her).

Ved klarleggingen av UDIs forståelse av utlendingsloven § 8 annet ledd har kommisjonen først og fremst vist til UDIs praksisnotat 6. oktober 2005. I vår uttalelse har vi hentet eksempler på hensyn som UDI har lagt til grunn, fra et annet notat (også betegnet "praksisnotat") utarbeidet i UDI ("UDI - internt dokument. Retningslinjer, praksis og rutiner MUF-sakene, oktober

2005"). Vi kan imidlertid ikke se at den forskjellen har betydning.

Ut over vurderingen av om de aktuelle hensynene var lovlige, hadde vi for vår del ikke foranledning til å konkludere generelt med om UDIs forståelse av utlendingsloven § 8 annet ledd var riktig eller ikke. Kommisjonens konklusjon om at "direktoratet har bygd på en uriktig forståelse av utlendingsloven § 8 annet ledd,"² er bygd på en gjennomgang av enkelte vedtak. Det er ikke nødvendigvis motstrid mellom disse to standpunktene.

Konsekvensen av dette er at et eventuelt ulikt syn mellom Lovavdelingen og kommisjonen knyttet til anvendelsen av utlendingsloven § 8 annet ledd først og fremst gjelder spørsmålet om hvorvidt de hensynene som ble trukket inn i vurderingen, var lovlige.

Vi vil likevel tilføye at vår tidligere uttalelse la generelt til grunn at det skal mye til før det kan sies at UDI i konkrete saker har overskredet sin myndighet etter utlendingsloven § 8 annet ledd. Det kom blant annet til uttrykk i brevet øverst s. 6, der det heter at "de skranker for UDIs kompetanse som § 8 annet ledd eventuelt måtte oppstille, ... i alle fall er beskjedne".

2. Nærmere om hvilke hensyn som lovlige kunne tas etter utlendingsloven § 8 annet ledd

I vurderingen av om de eksempler på sterke menneskelige hensyn som er gitt i UDIs praksisnotat 6. oktober 2005, er lovlige hensyn, har kommisjonen uttalt følgende:

"Kommisjonen er enig med Lovavdelingen i at søkerens alder og helse vil kunne være lovlige hensyn ved vurderingen etter utlendingsloven § 8 annet ledd. Mer tvilsomt er det om det også kan legges vekt på om søkeren er i inntektsgivende arbeid eller ikke, og på hva vedkommende i tilfelle tjener. Slike momenter kaster bare i liten utstrekning lys over søkerens reelle behov for å få innvilget en søknad om arbeids- eller oppholdstillatelse på humanitært grunnlag, og ligger antakelig utenfor lovens formål. Legger man til grunn at forhold av denne karakter er utenforliggende, hefter det en feil ved skjønnsutøvelsen i de sakene der slike hensyn er tillagt vekt. Og uansett om disse hensynene i seg selv skulle ligge innenfor lovens ramme, er de så perifere at det ikke i forhold til disse søkerne, som hadde fått

avslag på sine asylsøknader og pålegg om utreise, kan være adgang til å legge avgjørende vekt på dem."³

Tvil knytter seg først og fremst til hvorvidt de to kulepunktene i praksisnotatet som vi tok utgangspunkt i, og som gjelder tilknytning til arbeidslivet ("søkeren tjener ikke så mye som 70 kr timer, og jobber kun deltid" og "søkeren har mistet arbeidet fordi UDI ikke ga midlertidig arbeidstillatelse da praksis var slik, slik at søkeren ufor skyldt ikke var i jobb på det tidspunkt som skal legges til grunn etter den midlertidige forskriften § 2"), viser til lovlige hensyn i en vurdering etter utlendingsloven § 8 annet ledd.

Lovavdelingen er enig med kommisjonen i at de nevnte forholdene må sies å ligge i grenseområdet for hva det adgang til å legge vekt på.⁴ Vi antar således at det er plass for delte meninger om spørsmålet. Etter vårt syn vil de ikke i seg selv kunne utgjøre sterke menneskelige hensyn. Vi har imidlertid ikke ansett det utelukket å legge vekt på slike hensyn som relevante som ledd i den helhetsvurderingen som må skje etter kriteriet "sterke menneskelige hensyn" i utlendingsloven § 8 annet ledd. Som nevnt uttalte vi oss ikke om UDIs tolking av uttrykket "sterke menneskelige hensyn" var for lempelig, eller om disse hensynene var tillagt for stor vekt.

Vi er for øvrig i prinsippet enig med kommisjonen i at den midlertidige forskriften kunne begrense kretsen av lovlige hensyn i relasjon til utlendingsloven § 8 annet ledd.⁵ Den midlertidige forskriften er en del av bakteppet for vår vurdering i uttalelsen 21. mars 2006, og forskriftens betydning for hvilke hensyn som er relevante er tatt i betraktning når vi konkluderer med at hensynene nevnt i UDIs praksisnotat er lovlige - uten at uttalelsen dermed går nærmere inn på hvor stor vekt de kunne tillegges. Dette er et spørsmål som det ville være lettere å belyse etter en gjennomgåelse av praksis i aktuelle saker.

¹Rapporten s. 16.

²Granskningskommisjonens rapport s. 41.

³Granskningskommisjonens rapport s. 42.

⁴Se rapporten s. 42.

⁵Se rapporten s. 22-23.

Vedlegg 6**Utskrift av Stortingets journalbase (MUF-tillatelse)**

Sak: 2006/00959 Utlendingsdirektoratets (UDI) behandling av 197 saker, hvor arbeidstillatelse er innvilget i medhold av utlendingsloven § 8 annet ledd til nordrakere som tidligere har hatt midlertidig tillatelse som ikke dannet grunnlag for bosettingstillatelse eller familiejenforening (MUF-tillatelse)

- | | | | | |
|----|----------|---|------|---|
| 1 | 25032006 | 1 | Fra: | Knut Sørbøl
Utlendingsdirektoratet UDIs illojalitet - kopi av e-post til Erna Solberg |
| 2 | 28032006 | U | Til: | Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Statsråden
Behandlingen av MUF-sakene - UDI - anmodning om oversendelse av relevant korrespondanse – spørsmål |
| 3 | 07042006 | I | Fra: | Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Statsråden
Svar på brev av 280306 - behandlingen av MUF-sakene |
| 4 | 26042006 | U | Til: | Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Statsråden
Behandlingen av MUF-sakene - åpning av egen sak til Stortinget |
| 5 | 26042006 | N | Til: | Stortingets presidentskap
MUF-sakene - oversendelse av egen sak til Stortinget |
| 6 | 03052006 | I | Fra: | Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Statsråden
Behandling av MUF-sakene i UDI - utsatt frist for granskningskommisjonen |
| 7 | 04052006 | U | Til: | Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Statsråden
Åpning av egen sak i Stortinget - UDIs behandling av MUF-sakene - planlagt tidsramme for saksbehandlingen |
| 8 | 22052006 | I | Fra: | Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Statsråden
UDIs behandling av MUF-sakene – delrapport |
| 9 | 24052006 | U | Til: | Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Statsråden
KKKs høring 010606 - anmodning om kopi av åremålskontrakten mellom Manuela Ramin-Osmundsen og AID og eventuelt ny kontrakt |
| 10 | 24052006 | U | Til: | Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Statsråden
Invitasjon til statsråden om deltakelse i åpen kontrollhøring 010606 - UDI - MUF-sakene |
| 11 | 24052006 | U | Til: | Solberg, Erna
Invitasjon til deltakelse i åpen kontrollhøring 010606 - UDI - MUF-sakene |
| 12 | 24052006 | U | Til: | Nordby, Trygve G.
Invitasjon til deltakelse i åpen kontrollhøring 010606 - UDI - MUF-sakene |
| 13 | 24052006 | U | Til: | Ramin-Osmundsen, Manuela
Invitasjon til deltakelse i åpen kontrollhøring 010606 - UDI - MUF-sakene |
| 14 | 24052006 | U | Til: | Graver, Hans Petter
Invitasjon til deltakelse i åpen kontrollhøring 010606 - UDI - MUF-sakene |
| 15 | 24052006 | U | Til: | Utlendingsnemnda - UNE. Direktøren
Invitasjon til deltakelse i åpen kontrollhøring 010606 - UDI - MUF-sakene |
| 16 | 24052006 | U | Til: | Utlendingsdirektoratet - UDI. Samfunnsviterne v/hovedtillitsvalgt
Invitasjon til deltakelse i åpen kontrollhøring 010606 - UDI - MUF-sakene |
| 17 | 24052006 | U | Til: | Utlendingsdirektoratet - UDI. Norges Juristforbund v/hovedtillitsvalgte
Invitasjon til deltakelse i åpen kontrollhøring 010606 - UDI - MUF-sakene |
| 18 | 24052006 | U | Til: | Utlendingsdirektoratet - UDI. Parat v/hovedtillitsvalgte
Invitasjon til deltakelse i åpen kontrollhøring 010606 - UDI - MUF-sakene |
| 19 | 24052006 | U | Til: | Utlendingsdirektoratet - UDI. Norges Tjenestemannslag v/hovedtillitsvalgte
Invitasjon til deltakelse i åpen kontrollhøring 010606 - UDI - MUF-sakene |
| 20 | 26052006 | N | Til: | Stortingets presidentskap
Søknad om dekning av utgifter til enkel bevertning 010606 - åpen kontrollhøring UDI-saken |
| 21 | 29052006 | I | Fra: | Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Statsråden
Svar på brev av 240506 - kopi av kontrakter med Manuela Ramin-Osmundsen |
| 22 | 30052006 | I | Fra: | Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Statsråden
Svar på brev av 240506 - statsråden deltar i høringen 010606 - bisittere vil være departementsråd Ellen Seip og ekspedisjonssjef i Innvandringssetaten Thor Arne Aas |

- 23 30052006 I Fra: Giertsen, Johan
UDI-saken - granskningskommisjonens rapport - noen merknader
- 24 31052006 I Fra: Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Statsråden
Svar på brev av 240506 - avtale mellom UD og AID om hospitering for spesialrådgiver Manuela Ramin-Osmundsen
- 25 31052006 U Til: Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Statsråden
Program for åpen kontrollhøring 010606 - UDI-saken
- 26 31052006 I Fra: Andenæs, Kristian
UDI-saken - mangelfullt utlendingsrettslig grunnlag - kommentarer til Graverutvalgets foreløpige delrapport
- 27 02062006 I Fra: Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Statsråden
Granskning av UDI - oversending av dokumenter - oppfølging etter åpen høring 010606
- 28 06062006 U Til: Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Statsråden
Oppfølging etter åpen kontrollhøring 010606 - arbeidsmiljøundersøkelse i UDI 2002 - fagforeningene 18-siders notat
- 29 07062006 I Fra: Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Statsråden
Svar på brev av 060606 – UDI-saken – oversendelse av dokumenter

**Referat
frå open høyring om**

Utlendingsdirektoratets (UDI) behandling av 182 saker hvor arbeidstillatelse er innvilget i medhold av utlendingsloven § 8 annet ledd til nord-irakere som tidligere har hatt midlertidig tillatelse som ikke dannet grunnlag for bosettingstillatelse eller familiegjenforening (MUF-tillatelse).

Høyring torsdag 1. juni 2006:

Arbeids- og inkluderingsminister Bjarne Håkon Hanssen	* 3
Tidlegare statsråd Erna Solberg	*10
Tidlegare direktør i UDI Trygve G. Nordby	*18
Tidlegare direktør i UDI Manuela Ramin-Osmundsen	*28
Professor Hans Petter Graver, leiar av granskingskommisjonen	*36
Direktør i Utlendingsnemnda, UNE, Terje Sjeggstad	*42
Høyring med organisasjonane i Utlendingsdirektoratet (UDI)	*49
Arbeids- og inkluderingsminister Bjarne Håkon Hanssen	*58

Open høyring i kontroll- og konstitusjonskomiteen torsdag den 1. juni 2006 kl. 15.15

Møteleiar: L o d v e S o l h o l m
(leiar i komiteen)

S a k :

Utlendingsdirektoratets (UDI) behandling av 197 saker hvor arbeidstillatelse er innvilget i medhold av utlendingsloven § 8 annet ledd til nord-irakere som tidligere har hatt midlertidig tillatelse som ikke dannet grunnlag for bosettingstillatelse eller familiegjenforening (MUF-tillatelse).

Møteleiaren: Klokka er slagen 15.15, og eg vil på vegner av komiteen ønske velkomen til denne høyringa i kontroll- og konstitusjonskomiteen. Bakgrunnen er Utlendingsdirektoratet si handsaming av 197 saker der arbeidsløyve er innvilga i høve til utlendingslova § 8 andre ledd til nord-irakere som tidlegare ikkje har hatt familiegjenforening, såkalla MUF-løyve.

På bakgrunn av presseoppslag i saka som sette fokus på UDI si handsaming av dei såkalla MUF-sakene, og brevveksling med arbeids- og inkluderingsminister Bjarne Håkon Hanssen, opna komiteen eiga sak for Stortinget den 25. april i år. Den 22. mai i år oversende arbeids- og inkluderingsministeren rapport frå den regjeringsoppnemnde granskingskommisjonen under leiing av professor Hans Petter Graver til komiteen. Ein hovudkonklusjon i rapporten var at UDI la opp til og gjennomførte ein praksis som delvis var i strid med utlendingslova § 8 andre ledd og departementet si forskrift, då direktoratet handsama søknadene frå dei såkalla MUF-arane hausten 2005.

Dei hovudproblemstillingane komiteen ønskjer å bli orientert om under høyringa, er:

1. Korleis har det vore mogleg at den styringskulturen som Graver-utvalet gjer greie for, har fått utvikle seg?
2. Korleis har statsråden handsama situasjonen, og kva vil han gjere for å opprette tilliten til utlendingsforvaltninga?

Komiteen si von er at denne høyringa vil gi naudsynte opplysningar om saka og gi naudsynt bakgrunn for å trekke dei rette konklusjonane i innstillinga til Stortinget. Dei prosedyrane som er fastsette i reglementet for opne kontrollhøyringar, vil bli følgt. Det tyder at dei som er inviterte, får halde ei innleiing. Deretter får representantar for dei ulike partia høve til å spørje ut dei inviterte. Saksordføraren, som er Dagfinn Høybråten frå Kristeleg Folkeparti, får sleppe til først.

Komiteen har invitert følgjande til høyringa:

- Arbeids- og inkluderingsminister Bjarne Håkon Hanssen
- Tidlegare kommunal- og regionalminister Erna Solberg
- Tidlegare direktør i UDI Trygve G. Nordby
- Tidlegare direktør i UDI Manuela Ramin-Osmundsen
- Leiar av granskingskommisjonen professor Hans Petter Graver
- Direktør i Utlendingsnemnda Terje Sjeggestad

I tillegg har komiteen invitert representantar for dei tillitsvalde i UDI.

Det vil bli teke stenografiske referat frå høyringa, og referatet vil følgje som vedlegg til komiteens innstilling til Stortinget.

Vi har truleg ein lang kveld framfor oss, så det er berre å kome i gang. Kvant parti har fått tildelt ei viss tid til disposisjon. For at komitemedlemene skal få stilt dei spørsmåla som er naudsynte, vil eg be om at dei som svarar, gjer det så kort og konsist som råd er.

Og så får vi håpe at alle hugsar på å skru på telefonen når høyringa er over!

*Høyring med arbeids- og inkluderingsminister
Bjarne Håkon Hanssen*

Møteleiaren: Då er vi klare til starte opp, og eg vil først ønske statsråd Bjarne Håkon Hanssen velkomen. Han har med seg departementsråd Ellen Seip og ekspedisjonssjef Thor Arne Aas. Velkomen til dykk også.

Statsråden får då først 10 minutt til si innleiing.

Statsråd Bjarne Håkon Hanssen: Ja, takk for det leder og gode komite!

Jeg har den siste tiden gang på gang sagt at denne sakens kjerne er at Utlendingsdirektoratet har etablert en ny praksis uten at de har rapportert om det til departementet, slik som de skal. Denne saken dreier seg etter min mening ikke om hvorvidt de 197 irakerne som UDI og UNE har ment ikke har et beskyttelsesbehov, burde eller ikke burde fått innvilget oppholdstillatelse på humanitært grunnlag, det er et politisk spørsmål.

Jeg vil understreke betydningen av at det er et skille mellom utformingen av politikk og utøvelse av praksis. Det er min plikt som statsråd å påse at dette skillet respekteres og ivaretas. I denne saken mener jeg at grensene er overtrådt.

Flyktning- og innvandringsområdet er et svært politisert felt, med stor offentlig oppmerksomhet. Jeg tror det er bred enighet om nødvendigheten av en politisk styring på et så viktig område. Politikerne skal ikke avgjøre enkeltsaker, men trekke opp linjer og gi klare føringer for behandlingen av disse sakene. Det er lov å være uenig med politikerne, men når politikerne har lyttet, vurdert og tatt en beslutning, når en lov eller en forskrift er vedtatt, når en instruks er gitt, må vi kunne ha tillit til at de mange enkeltsakene blir behandlet i tråd med våre beslutninger.

Det var på denne bakgrunn Regjeringen nedsatte en granskingskommisjon den 7. april i år. Granskingskommisjonens rapport slår fast at UDI la opp til en praksis når det gjelder behandling av de såkalte MUF-sakene, som var på kanten av og til dels utenfor utlendingsloven § 8 annet ledd og klart i strid med de hensyn og føringer som var gitt av departementet i forbindelse med arbeidet med den midlertidige forskriften om behandling av søknader fra denne gruppen.

Etter at kommisjonens rapport ble framlagt den 22. mai, er det fra flere hold vært vist til at kommisjonen har hatt en annen vurdering når det gjelder lovligheten av

vedtakene, enn det lovavdelingen gav uttrykk for i et brev av 21. mars 2006. Fra kommisjonens side er det vist til at deres vurderingsgrunnlag har vært et noe annet enn det som ble forelagt lovavdelingen.

Jeg har derfor bedt lovavdelingen om en ny vurdering, med utgangspunkt i kommisjonens rapport. Lovavdelingen viser i sin nye vurdering – som jeg fikk sent i går kveld – til at de ikke har hatt anledning til å gå inn i enkeltsaker og derfor ikke har kunnet vurdere direktoratets tolkning av sterke menneskelige hensyn på samme måte som granskingskommisjonen har gjort. Lovavdelingen vurderte bare om det var lovlig å vektlegge de aktuelle hensyn, og ikke om hensynene i praksis ble tillagt for stor vekt, og på den bakgrunn dannet grunnlaget for en ulovlig praksis.

På bakgrunn av det siste brevet synes det ikke å være grunnlag for å konstatere noen klar motstrid mellom lovavdelingen og granskingskommisjonen om lovlighetsvurderingen.

Jeg har fått opplyst at hovedproblemstillingen, som også lederen var inne på, som komiteen ønsker å belyse, er for det første: Hvordan er det mulig at den styringskultur som Graver-utvalget beskriver, har fått utvikle seg? Og for det andre: Hvordan har statsråden håndtert situasjonen, og hva vil han gjøre for å gjenreise tilliten til utlendingsforvaltningen?

Når det gjelder det første spørsmålet, finner jeg det vanskelig å mene noe veldig bastant om hvordan en kultur i et direktorat har utviklet seg i en periode en annen statsråd var ansvarlig. Jeg tiltrådte 17. oktober, og departementet ble kjent med UDIs praksis i forhold til denne gruppen 23. januar. Det jeg imidlertid har observert i løpet av den korte tiden jeg har hatt ansvaret, er at det har vært en uklar rolleforståelse, uklare kommunikasjonsrutiner, uklarhet rundt styringssignaler og uklare krav til form når det gjelder rapportering. Jeg vil komme tilbake til dette om et øyeblikk, når jeg nå går over til å snakke om hva vi gjør for å forhindre at dette skal skje igjen.

Før jeg går konkret inn på det, vil jeg vise til at granskingskommisjonen skal avgi en ny rapport innen 1. juli i år, der de i henhold til mandatet særlig vil vurdere endringer i styringsdialog, regelverk eller retningslinjer som sikrer at UDIs praksis følger gjeldende lov, forskrift og instruks. Granskingsutvalgets neste rapport vil være et viktig innspill til vårt arbeid med å sikre god styring med flyktning- og innvandringsfeltet.

Jeg vil også minne om at Regjeringen arbeider med en ny utlendingslov. I den forbindelse vil jeg også gi en vurdering av mulige endringer i organisering og styringsforhold på utlendingsfeltet. Når det er sagt, vil jeg understreke at jeg er enig i grunnprinsippene bak dagens organisering. Jeg mener at departementet ikke skal behandle enkeltsaker, men sikre politisk styring gjennom lov, forskrift og instruks om lovfortolkning og skjønnsutøvelse.

På kort sikt har jeg gjort og vil gjøre følgende: For det første har jeg bedt UDIs fungerende direktør legge fram en plan for hva som kan og bør gjøres internt i UDI. Direktøren har allerede påbegynt en gjennomgang av direktoratets styringssystemer for å sikre at praksis er i samsvar

med gjeldende politikk, regelverk og retningslinjer. UDI skal gjennomgå sine rapporteringsrutiner til departementet. For øvrig kan jeg her kort nevne at direktøren i det videre arbeidet vil legge vekt på krav til ledelse og kompetanse, videre rutiner for kvalitetssikring og kompetanseutvikling. For det andre: Vi har klargjort og fastlagt kommunikasjonsrutinene mellom departementet og UDI. For det tredje: Vi skal klargjøre våre egne styringssystemer og rutiner for styring. For det fjerde: Vi vil vurdere departementets kapasitet og kompetanse til å drive en aktiv styring på et veldig omfattende og komplisert felt. For det femte: Vi skal stille klarere formkrav når det gjelder UDIs rapportering av praksis og praksisendringer til departementet og til departementets tilbakemeldinger. Og for det sjette: Vi skal styrke rolleforståelsen. Andre departement har etablert egne rolleutvalg der representanter for departement og direktorat drøfter hva som ligger i de ulike rollene. Vi vil gjøre noe tilsvarende.

Det reises i rapporten alvorlig kritikk mot enkeltpersoner og UDIs ledelse mer generelt. Det må både direktoratet, departementet og jeg som ansvarlig statsråd ta på alvor. Det er klart at dette har rammet tilliten til utlendingsforvaltningen. Det er viktig for meg å understreke at Utlendingsdirektoratets medarbeidere og ledelse de siste årene har lagt ned en stor innsats for å øke effektiviteten og bedre servicen i forhold til brukerne og allmennheten. På mange områder er tilliten økt. Saksbehandlingstidene er kortere og servicen er bedre. Jeg vet at en samlet utlendingsforvaltning står på, og jeg har tro på at jobben vi skal gjøre fra vår side, vil bidra til at resultatet blir godt.

Da vil jeg bare helt til slutt si at som komiteen er kjent med, har jeg for øvrig også fått vurdert spørsmålet om Utlendingsdirektoratets behandling gir grunn fra vår side til å anmelde Trygve Nordby til politiet for tjenesteforsømmelse. Jeg har etter en helhetsvurdering konkludert med at det ikke er aktuelt.

Møteleiaren: Takk skal du ha!

Da gir vi ordet til hovudutspørjaren, som er saksordførar Dagfinn Høybråten frå Kristeleg Folkeparti. Du har 10 minutt på deg.

Dagfinn Høybråten (KrF): Statsråden sa i sin gjennomgang at det sentrale punkt i saken er skillet mellom politikernes ansvar for å utforme politikk og det ansvar som administrasjonen har for å gjennomføre praksis. I den forbindelse er det viktig å få statsrådets bidrag til å klarlegge hvordan kommunikasjonen har vært mellom UDI og departementet i hans tid som statsråd, knyttet til det sakskomplekset som vi behandler.

Statsråden sa at departementet ble kjent med UDIs praksis den 23. januar i år. I et brev fra UDI til departementet den 5. oktober 2005 ble det stilt spørsmål ved rettighetene til de kurderne som forskriften omhandlet, og som eventuelt ville bli gitt oppholdstillatelse med hjemmel i utlendingsloven § 8 annet ledd.

I et brev som UDI sendte til departementet den 28. november 2005, gjorde UDI oppmerksom på at noen av de

som har såkalte MUF-tillatelser, ville fått tillatelser etter utlendingsloven § 8 annet ledd.

Mitt spørsmål til statsråden i første omgang er: Hvilke undersøkelser ble gjort i departementet i etterkant av disse to brevene, altså brevet den 5. oktober 2005 og brevet den 28. november 2005? Og det underliggende spørsmålet er: Ringte det noen bjeller noe sted i departementet i forhold til den kunnskap som ble formidlet fra UDI i disse brevene?

Statsråd Bjarne Håkon Hanssen: Jeg har lyst til å starte svaret mitt med å si at dette også har vært blant de temaene som kommisjonen har gått grundig inn i, og som det har vært viktig å få avklart. Jeg har da bare lyst til å sitere det kommisjonen sier om dette:

«Kommisjonen finner det godt gjort at departementet ikke ble orientert om direktoratets praksis før brevet 23. januar 2006. Departementet reagerte raskt og adekvat på dette brevet, først gjennom kontaktmøte 2. februar 2006, senere gjennom møter og brev.»

Kommisjonen har gått gjennom all mulig skriftlig dokumentasjon, alt som var mulig å komme over, også de brevene som Høybråten her nå viser til, og de er klare i sin konklusjon på at det ikke er å betrakte som en rapportering til departementet.

Så kan jeg gjerne knytte en ytterligere kommentar til det og si at vi har aldri bestridt at det kan være mulig å gi MUF-ere, for å bruke denne litt merkelige forkortelsen, opphold etter utlendingsloven §8 annet ledd. Det at vi får spørsmål om hva slags rettigheter det utløser dersom et slikt opphold gis til MUF-ere, får ingen alarmklokker til å ringe, for denne sakens kjerne er ikke at MUF-ere kan få opphold etter utlendingsloven § 8 annet ledd; denne sakens kjerne er at det legges opp til en praksis der en gruppe søkere skal få denne type opphold etter andre kriterier enn det som for øvrig gjelder. Det vi skal orienteres om, er at det nå legges opp til en ny praksis på dette området, ikke at noen kan få opphold etter gjeldende praksis.

Dagfinn Høybråten (KrF): Spørsmålet gikk jo ikke på om disse brevene var å anse som en rapportering fra UDI, det tror jeg er hevet over tvil – jeg har i hvert fall ikke sett mange hevde det, eller noen i det hele tatt – men hvorvidt brevene utløste noen form for reaksjon i departementet i form av undersøkelser om hva som lå under og bak de spørsmål som ble tatt opp i denne brevvekslingen. Jeg konstaterer da at statsråden svarer at slike undersøkelser ikke ble foretatt i departementet som følge av disse brevene.

La meg gå noe videre, fortsatt i forhold til behandlingen av sakskomplekset i statsrådets tid som ansvarlig. Behandlingen av disse såkalte MUF-sakene i UDI ble, etter det vi vet, ikke stanset før over én måned etter at departementet ble informert om praksisen, dette ifølge granskingsutvalget. Hva er grunnen til at det ikke fra departementets side ble gitt en beskjed umiddelbart om å stanse denne saksbehandlingen, som da åpenbart var i strid med det departementet mente var de politiske føringer som var gitt?

Statsråd Bjarne Håkon Hanssen: Ja, svaret på det er jo at vi gjorde UDI oppmerksom på at vi mente dette var i strid med den praksis UDI burde hatt. Og når vi gjør oppmerksom på det, forutsetter jo vi at UDI stanser behandlingen. Kommisjonen har jo også vært inne på dette spørsmålet, og reiser da kritikk mot UDI for at de ikke på bakgrunn av det vi gav beskjed om, stanset praksisen.

Dagfinn Høybråten (KrF): Kan statsråden være presis på hva slags beskjed som ble gitt til UDI om behandlingen av sakene?

Statsråd Bjarne Håkon Hanssen: At det her var lagt opp til en praksis som ikke var i tråd med det vi opplevde som politiske signaler.

Dagfinn Høybråten (KrF): Leder, jeg vil da ønske å gå litt videre i forhold til statsrådets reaksjon på de signaler som tidligere statsråd Erna Solberg ifølge pressen skal ha gitt ham ved tiltredelsen, om situasjonen i UDI. Ifølge Verdens Gang 24. mai skal avgående statsråd Erna Solberg ha varslet påtroppende statsråd Hanssen om ulydighet og trang til å utvide grenser i UDI, og dette varslet ble gitt da statsråd Hanssen tiltrådte. Hva gjorde statsråden med disse opplysningene?

Statsråd Bjarne Håkon Hanssen: Ja, det første jeg tenkte på, det var jo hvorfor ikke den avgåtte statsråden hadde gjort noe med det, hvis det var sånn. Det andre jeg tenkte på når vi da satt der og drakk kaffe, det var at dette er det viktig nå å gå gjennom. Og derfor startet vi veldig tidlig en samtale i departementet, der vi startet en gjennomgang av hvordan styringsforholdene, dialogen og rapporteringssystemene var mellom departementet og UDI. Og som jeg sa i min innledning, så opplever jeg det også sånn at her har det vært uklarheter. Ting har blitt bedre etter hvert, men det har vært uklarheter, og derfor har vi hele tiden sett behovet for at vi må stramme opp rutinene i dialogen mellom UDI og departementet. Det har vi vært i ferd med å gjøre, og det gjør vi nå.

Dagfinn Høybråten (KrF): Leder, hvis vi nå retter blikket framover i forhold til det statsråden har satt i gang, og det han nå varsler vil bli gjort, som jo tross alt er det det går an å gjøre noe med her, så er mitt spørsmål først knyttet til styringsdialogen mellom overordnet nivå, departementet, politikerne og direktoratet. Statsråden gav en beskrivelse av styringsforholdene som for så vidt er i tråd med granskingsutvalgets rapport, og samtidig hoppet han relativt fort over hva man vil gjøre med dette. Han sa i sin innledning at han ville stille klarere formkrav til kommunikasjon, etablere bedre rutiner i kontakten mellom departement og direktorat, og jeg vil gjerne vite litt mer om hvordan statsråden har tenkt å sikre at han for framtiden har et direktorat som forholder seg til de legitime politiske føringer som storting, regjering og departement gir. Og jeg vil stille spørsmålet såpass åpent før vi går videre.

Møteleieren: Då har statsråden 45 sekund til å svare.

Statsråd Bjarne Håkon Hanssen: Tida går fort i godt selskap, skulle jeg til å si. Da tror jeg bare jeg må være kort og si at jeg er vel ikke helt enig i Høybråtens beskrivelse, at jeg for lett over det i min innledning. Halve min innledning handlet om hva jeg skal gjøre framover, og jeg ramset det opp i seks punkter knyttet til det som nå skal skje internt i UDI: kommunikasjonsrutinene, klargjøring av styringssystemene, gjennomgang av departementets kapasitet og kompetanse, formkrav og rolleforståelse, som er de seks sporene vi nå jobber etter.

Møteleiaren: Ja takk, då er tida nesten omme. Eg håpar det er forståing for at vi er nøydde til å kjøre dette stramt. Det blir ein lang kveld, og tida må haldast.

Vi går då til neste utspørjar, Svein Roald Hansen frå Arbeidarpartiet, som har 5 minutt.

Svein Roald Hansen (A): Takk for det, leder.

Jeg viser til at statsråden i sin innledning på et av hovedspørsmålene fra komiteen om hvordan styringskulturen kunne utvikle seg, gav noen stikkord: uklar rolleforståelse, uklare kommunikasjonsrutiner, uklare styrings signaler og uklar form for kommunikasjon.

Kan du utdype det, og eventuelt gi noen eksempler på det knyttet til denne saken eller eventuelt tidligere saker?

Statsråd Bjarne Håkon Hanssen: En kan si at mitt inntrykk er at det har vært for mange typer muntlige møter. Der kunne departementet og direktoratet sitte sammen, og når man er ferdig med møtet, kan det hende at direktoratet opplever det som at de nå har fått instruksjoner og beskjed om hvor veien skal gå videre, mens kanskje det aldri var ment slik fra departementet. UDI kan fortelle om ting som skjer, og opplever det selv som en rapportering, uten at departementet opplever det som det.

Det har vært for mange typer mailer mellom saksbehandlere, telefoner osv., og det har vært brev som har gått angående én sak hvor man har rapportert på noe annet. Jeg kan vise et eksempel: I 2002–2003 fremmet departementet et forslag til forskrift som skulle fastsette hvem som skulle anses som flyktning. Det ble sendt ut på høring. Den 27. august kommer UDI med en høringsuttalelse til det forslaget til forskrift. I høringsbrevet skrev UDI under punkt 17 om asylstatus til personer som er vernet mot forfølgelse, at de nå ønsket å endre sin praksis – endre sin praksis – når det gjaldt hvem som skulle få asylstatus.

Så skjer det at arbeidet med hele denne forskriften legges bort. Man bestemmer seg for ikke å gjennomføre den forskriften. Dermed svares det heller ikke noe på høringsuttalelsene fra departementets side. Så viser det seg da på et senere tidspunkt, i høringsvaret til NOU-en om ny utlendingslov, at UDI sier at nå har de lagt om praksis.

Dette er ikke et forsøk fra min side på å jakte på noen som helst. Men, jeg vil si at det må være grunn til å rette kritiske merknader mot at UDI i en høringsuttalelse til en forskrift rapporterer om en praksisendring. Og det må være grunn til å rette kritikk mot at departementet ikke, uansett om høringsuttalelsen legges bort, forholder seg enten ved å si at vi er enige, eller ved å si at vi er uenige i

den praksisomleggingen som har skjedd. Men det skjer utenfor et system, det er ikke klare rutiner for at: Hallo, dette er en praksisendring! Hva er synspunktet på det?

Så det har vært for mye slikt, og det er det vi nå må rydde opp i. Men forutsetningen – og det forandrer ikke denne sakens kjerne – må jo være at man får en rapport, som vi denne gangen fikk, men ikke fikk i MUF-saken.

Svein Roald Hansen (A): Jeg har et spørsmål som for så vidt ligger litt utenfor det som er omfattet i rapporten, men som har vært omtalt mye i media. Det knytter seg til assisterende direktørs fratreden. Jeg vil gjerne at statsråden sier noe om hvem som tok initiativet til den, hvilke rutiner som er fulgt, og om de skiller seg fra hva som er praksis i tilsvarende saker, eller om det er noe spesielt ved denne saken?

Møteleiaren: Statsråd Bjarne Håkon Hanssen – 1 minutt.

Statsråd Bjarne Håkon Hanssen: 1 minutt, ja. Jeg greier vel ikke å redegjøre for hele den prosessen på 1 minutt, men da tror jeg ... Det aner meg at jeg kanskje får flere spørsmål om det, så da tror jeg at jeg i denne sammenhengen velger å si at Ramin-Osmundsen jo var part i saken i forhold til granskingskommisjonen, og dermed fikk Ramin-Osmundsen utskrift av det som kunne være mulig kritikk av henne, etter hvert som granskingen skred fram. Det førte jo da til at hun hadde kunnskap om mulig kritikk. Og den 8. mai fikk hun kommisjonens foreløpige konklusjoner vedrørende hennes befatning.

På den bakgrunn tok Ramin-Osmundsens advokat 9. mai kontakt med departementsråden min og bad om et møte om hennes situasjon. Og det møtet ble holdt den 10. mai. Formålet med det møtet var at advokaten ønsket å forhøre seg om mulige løsninger for Ramin-Osmundsen dersom hun fant det riktig å trekke seg fra sin stilling som direktør for UDI. Det kan i hvert fall være starten på det hele.

Møteleiaren: Då går vi vidare til neste utspørjar, som er Carl I. Hagen frå Framstegspartiet. Du har også 5 minutt.

Carl I. Hagen (FrP): Da denne saken dukket opp i media, ble det en god del offentlig debatt – også før Graver-kommisjonen ble nedsatt – og statsråden deltok i den offentlige debatten, også i TV-debatter. Han rettet for så vidt den samme kritikken som han begynte med i dag, mot UDIs mangelfulle oppfølging av å rapportere praksisendringer og spørre departementet.

Er det noen av de offentlige uttalelsene statsråden kom med, som han i dag angrer på etter de siste dagers offentlige debatt om saken?

Statsråd Bjarne Håkon Hanssen: Det aner meg at det er en oppfølging på dette spørsmålet, så jeg vil si at jeg tror Carl I. Hagen vet like godt som meg at i den offentlige debatt går det fort av og til. Jeg kan ikke sitte her nå og si

at jeg utelukker at jeg kan ha sagt ting som jeg ville ha formulert annerledes i dag. Men i det store og hele mener jeg, som jeg sa innledningsvis, at jeg gang på gang har sagt at denne sakens kjerne er... Ikke sant? Og det holder jeg fast ved.

Carl I. Hagen (FrP): Det betyr at la oss si uttalelsene fra tidligere UDI-direktør Trygve Nordby og en del andre jurister osv. som snakker om jusen, ikke den politiske styringen av et direktorat, ikke har endret statsrådets oppfatning?

Statsråd Bjarne Håkon Hanssen: Nei, det har det overhodet ikke gjort. Jeg vil bare understreke at fram til granskingskommisjonens rapport kom, var jo verken jeg eller for så vidt noen andre på sporet etter hvorvidt dette var utenfor eller innenfor loven. Det var et tema som har versert fra og med 22. mai. Sakens kjerne har vært at politiske signaler ikke har blitt fulgt.

Carl I. Hagen (FrP): Ansettelsen av Ramin-Osmundsen. Det var jo flere måneder fra Trygve Nordby sa opp sin stilling til teksten og utlysningen for den stillingen kom. Statsråden var kjent med at tidligere statsråd Solberg sa at her er det litt uryddighet, kanskje litt ulydighet, litt motstand og litt mer liberale holdninger enn politisk ledelse ønsker.

Ville det ikke vært naturlig, når man skulle ansette en ny direktør, at man kanskje vurderte noen utenfra som ikke hadde vært der i mange år, hvis man liksom ønsket å rydde litt opp i gamle rutiner og ting?

Statsråd Bjarne Håkon Hanssen: Utgangspunktet var at vi hadde en helt åpen utlysning av stillingen. Den ble lyst ledig på vanlig måte med søknadsfrist 14. februar. Da vi var ferdige med den utlysningsrunden, hadde vi tre søkere. Vår vurdering av den situasjonen var at blant de tre søkerne var det én kvalifisert søker, og vi valgte å gå videre med henne.

Carl I. Hagen (FrP): Kan det være fordi man bare hadde 14 dagers søknadsfrist, altså fra utlysningsteksten forelå til man gjorde det? Det gikk jo mange måneder fra Trygve Nordby sa opp sin stilling til det ble en utlysning, og så var det kun 14 dager. Man har jo alle elementer for at det er forhåndsbestemt hvem som skal ansettes.

Men i denne perioden, når man ønsker og har vært klar over at det trengs opprydding, hvorfor i all verden inneholder ikke ansettelsesavtalen med Ramin-Osmundsen stillings- og resultatkrav? Det er jo når man ansetter en person, at man setter opp stillingskrav og resultatkrav for å være sikre. Det står altså i avtalen del 2: For de kommende tolv måneder gjelder følgende stillings- og resultatkrav: Utarbeides senere. Hvordan kan man utarbeide kravene senere, etter at ansettelsen er foretatt? Man kan da heller ikke måle hvorledes vedkommende har gjort det. Hvorfor var ikke det der?

Statsråd Bjarne Håkon Hanssen: Svaret på det er at selve ansettelsesprosedyren i veldig stor grad handler om å vurdere hvorvidt man mener at vedkommende er skikket for stillingen. Det er en vurdering vi foretar at Ramin-Osmundsen er. Så er prosedyren i sånne sammenhenger veldig ofte at man da går videre i en dialog etter at vedkommende har fått stillingen med å spesifisere hva slags mål og krav ...

Carl I. Hagen (FrP): Hvordan kan man vite om en kandidat er skikket til en stilling når ikke resultatkravene og stillingskravene på forhånd er definert? Man må vel først definere hva kravene til stillingen er, før man begynner å se på personer?

Statsråd Bjarne Håkon Hanssen: Men det er fullt ut mulig å vurdere om man tror en person er kvalifisert for en stilling, og så etterpå si at så må vi ha gode prosesser og vurdere: Hva er UDIs disposisjon nå? Hva er hovedutfordringen for UDI nå? Hvordan skal vi nå f.eks. øke arbeidet med restansenedbygging? Hvordan skal vi styrke kvaliteten i arbeidet? Osv. Det skjer i en dialog mellom departement og direktør.

Møteleiaren: Då er tida ute, og vi må gå vidare til Høgre sin representant – Per-Kristian Foss, ver så god, du har også 5 minutt.

Per-Kristian Foss (H): Takk. Jeg vil gå tilbake til kjernes spørsmålet igjen, det som saksordføreren stilte, nemlig kombinasjonen av de meddelelser som den nye statsråd fikk ved overtakelse, med relativt sterk ordbruk fra avgående statsråd Solberg, nemlig ulydighet og trang til å utvide grenser. Så sier statsråden som svar på spørsmålet om hvordan han da reagerte, at han først tenkte på hva den tidligere statsråd har gjort, dernest satte han seg ned og tenkte på hva han selv skulle gjøre.

Så gikk det ca. en måned, og han får et brev fra UDI hvor de spør om retningslinjer for behandlingen av MUF-erne opp mot utlendingsloven § 8 annet ledd, som bl.a. inneholder henvisning til sterke menneskelige hensyn. Kombinasjonen av disse to begivenheter over ca. fem uker: Hva er årsaken til at ingen av de seks punkter statsråden nå offentliggjør om hva han vil gjøre, ble iverksatt på et tidligere tidspunkt? Var det nødvendig å tenke så lenge før man gjorde noen ting?

Statsråd Bjarne Håkon Hanssen: Jeg vil, som sagt, som jeg vel også sa til Høybråten, avvise at det som kommer i det brevet du viser til, der man stiller spørsmål knyttet til hvorvidt det utløser integreringstilskudd om en MUF-er får opphold etter § 8 annet ledd, at det er en rapport på det Solberg advarte om ...

Per-Kristian Foss (H): Jeg spurte ikke om det oppfattes som en rapport.

Statsråd Bjarne Håkon Hanssen: ... nei, men at det overhodet skulle gi noe signal om at det Solberg advarte

om, var i ferd med å skje. Det må være helt legitimt at man ved behandling av saker etter utlendingsloven § 8 annet ledd spør om hva vil det føre til av integreringstilskudd dersom den søknaden innvilges. At jeg eller noen skulle oppleve det som et signal om at man nå var i ferd med å gjøre noe som ikke var i tråd med politiske signal – vel, det har granskingskommisjonen gått grundig inn i, det har jeg sett grundig på i ettertid, og jeg er helt uenig i at det kan oppleves sånn.

Per Kristian Foss (H): Jeg er enig med granskingskommisjonen i at det ikke var oppfattet som en rapport om endret praksis. Men spørsmålet mitt var egentlig om ikke kombinasjonen av den tidligere statsrådets beskjed om trang til å utvide grenser og en slik forespørsel gav grunnlag for noe mer handling enn å tenke i ytterligere flere måneder. Det var i grunnen det spørsmålet gjaldt.

Statsråd Bjarne Håkon Hanssen: Jeg har svart på det nå.

Per-Kristian Foss (H): Ja, jeg skjønner at jeg ikke får noe mer svar på det.

Men jeg skal gå videre og stille spørsmål om anmeldelse av tidligere direktører, Nordby og Ramin-Osmundsen, og jeg reiser spørsmålet fordi statsråden selv i presseuttalelser tidligere har sagt at han vil vurdere det. Det er ikke reist av komiteen eller av Graver-utvalget. Der er statsrådets redegjørelse nå dekkende under begrepet at ut fra en helhetsvurdering vil han ikke gå til en anmeldelse. For oss som har holdt på med politikk en stund, er uttrykk som «helhetsvurdering» eller «samlet vurdering» gjerne et upresist dekke for forskjellige ting som ikke er like presise, så derfor vil jeg stille spørsmålet slik: Har også lovavdelingen, som jeg har forstått er til disposisjon, vurdert dette spørsmålet? Og dekker helhetsvurderingen også spørsmålet om forhold til tjenestemannsloven?

Statsråd Bjarne Håkon Hanssen: For det første er det viktig for meg å understreke at jeg har fått denne rapporten i dag, og jeg skal ikke beskrive denne rapporten. Jeg har fått den i dag og har selvfølgelig da ikke hatt mulighet til å studere den i full grundighet, men nok til at jeg føler meg trygg på min konklusjon. Når jeg viser til en rapport, er det altså en rapport jeg har fått fra Regjeringsadvokaten, som også har fått spørsmålet vurdert av advokatene Erik Keiserud og Else Bugge Fougner. Jeg tror de fleste som noensinne har lest en juridisk vurdering, vet at det sjelden er skråsikre konklusjoner – det er på den ene, andre, tredje, fjerde og femte side osv. Slik er denne også. Men jeg synes det er ganske greit for meg å trekke den konklusjon at jeg ikke kommer til å fremme noen anmeldelse av Trygve Nordby eller Manuela Ramin-Osmundsen.

Møteleieren: No er det 1/2 minutt igjen av tida.

Per-Kristian Foss (H): Da har jeg to spørsmål bare. Jeg gjentar, om det også gjelder i forhold til tjeneste-

mannsloven – som vel er en noe mildere overtredelse enn i forhold til straffeloven?

Så punkt 2: Den rapporten fra Regjeringsadvokaten – kan den også gjøres tilgjengelig for komiteen?

Statsråd Bjarne Håkon Hanssen: Spørsmålet knyttet til tjenestemannsloven er tidligere vurdert i samarbeid med Regjeringsadvokaten. Så her var det et spørsmål om anmeldelse i henhold til straffeloven.

Til det siste spørsmålet: Det er slik, som sagt, at jeg fikk denne rapporten først i dag. Jeg er nødt til å forsikre meg om at det ikke er noen taushetsbelagte opplysninger i den, før jeg kan beslutte mer offentlighet eller ikke.

Møteleieren: Da er tida ute, og vi går til SV og Inge Ryan. – Ver så god, du har 5 minutt.

Inge Ryan (SV): Takk for det, leder.

Jeg vil stille spørsmål i forhold til det såkalte gratulasjonsbrevet som ble sendt den 20. oktober. I det brevet ønsker Trygve Nordby, som han skriver, å bidra med innspill til hvordan man skal finne varige løsninger for dem fra Nord-Irak som ikke hadde fast arbeid. Tok departementet noe initiativ for å finne såkalt varige løsninger?

Statsråd Bjarne Håkon Hanssen: Du kan si at jeg hadde ikke før jeg ble statsråd, jobbet veldig mye med utlendingspolitikk, men man skulle vært veldig lite til stede i det offentlige rom i Norge uten å være klar over at vi hadde utfordringer knyttet til asylsøkere fra det kurdiske området i Irak. Vi var klar over at det også var et spørsmål vi måtte håndtere. Vi hadde diskusjoner om det i politisk ledelse, og også i departementet i form av at vi var klare på at vi måtte fram med regjeringsnotat knyttet til hva som skulle være Regjeringens holdning i spørsmål knyttet til MUF-erne.

Det som er bakgrunnen for det, er jo – og det tror jeg Inge Ryan vet – at de tre regjeringspartiene ikke i den forrige stortingsperioden var enige om behandlingen av denne gruppen, og at det derfor var nødvendig å gå via regjeringskonferanse for å avklare hva som skulle være Regjeringens holdning.

Problemet var at samtidig som Trygve Nordby sendte meg dette hyggelige brevet, hadde jo UDI bestemt en politikk på dette området. Så jeg fikk aldri anledning til å utforme en regjeringspolitikk for denne verkebyllen. Det er det jeg kjenner irriterer meg og skuffer meg, at vi ikke kunne ta en grundig politisk vurdering av hvordan vi skulle håndtere det spørsmålet.

Inge Ryan (SV): Jeg skal sitere litt videre fra brevet. Der står det: «Jeg bidrar gjerne med ytterligere utdyping og ser fram til et første møte og videre godt samarbeid!» På det første møtet – ble MUF-saken tatt opp?

Statsråd Bjarne Håkon Hanssen: Vi hadde en veldig hyggelig kaffeprat. Da diskuterte vi mangt, og jeg kan ikke si her i dag helt klart ut fra min husk om det var et tema eller ikke. Men det er ingen tvil om at hvis vi hadde

gått vidare i en prosess, og vi skulle laget en politikk, ville det selvfølgelig vært veldig naturleg for meg å søke synspunkter, råd og vurderinger fra Trygve Nordby, fordi han har uomtvistelig jobbet svært mye med de problemstillingene før.

Inge Ryan (SV): Et siste spørsmål i forhold til dette brevet.

Trygve Nordby skriver i samme brev at «Vi har med stor interesse lest den nye Regjeringens politiske plattform». Sendte departementet ut noen instruks om hvilke følger regjeringserklæringen kunne få for UDIs praksis, før tildelingsbrevet for 2006 ble sendt den 19.1?

Statsråd Bjarne Håkon Hanssen: Nei. Svaret på det er nei. Tildelingsbrevet skal leses som Regjeringens bestilling.

Det som skjer i forhold til spørsmålet om Regjeringens politikk på dette feltet, er at vi hele tiden har sagt at vi nå kanaliserte de store, vanskelige spørsmålene i utlendingspolitikken inn i arbeidet med nye utlendingslov, og at det vil ta sin tid – det skal gås omfattende prosesser – og at vi da kommer med den nye rød-grønne utlendingspolitikken i forbindelse med ny utlendingslov.

I forhold til MUF-problematikken står det ikke et ord om det i Soria Moria-erklæringen, så derfra kan man umulig ha lest noen nye politiske signaler, i hvert fall.

Møteleiar: Då går vi vidare til representanten frå Senterpartiet, Magnhild Meltveit Kleppa. – Ver så god, du har også 5 minutt.

Magnhild Meltveit Kleppa (Sp): Takk, leiar. Det kan bli litt hosting og harking her, men eg håpar det går. Eg vil òg fyrst tilbake til den fyrste helsinga som kom direkte til statsråden den 20. oktober, frå Trygve Nordby.

Det er slik at statsråden har eit svært departement med mange område som skulle handterast. Han fekk signal om ein verkebyll. Eg skjønner at det ikkje var det fyrste han tok tak i. Men den 28. november går det eit brev frå UDI til departementet. Det er det Graver-rapporten omtaler m.a. ved å seia at «det kunne derfor fått en varselampe til å blinke i departementet.» – Det skjedde ikkje.

No er det slik at politisk leiing var ny, men her var eit apparat rundt politisk leiing som hadde handtert kontakten med UDI under den førre regjeringa. Har statsråden i ettertid tenkt at her burde det i embetsverket i departementet ha blinka ei varselampe som gjorde at statsråden hadde fått ei melding allereie då?

Statsråd Bjarne Håkon Hanssen: Svaret mitt på det er helt entydig og klart nei.

Jeg har store forventninger til embetsverket. Jeg mener at alle sammen kan gjøre feil og foreta feil vurderinger. Jeg tror vi skal ha stor romslighet i Norge for at vi skal ha orden i sysakene mellom politikk og embetsverk, men vi kan ikke stille krav til et ufeilbarlig embetsverk.

Hadde det her vært noen som burde ha forstått, og at synden dermed var at jeg ikke ble orientert, skulle jeg sagt

det åpent og ærlig. Men jeg mener virkelig at i denne saken kan ikke embetsverket i departementet i det hele tatt kritiseres for at vi ikke ble varslet om at et eller annet var på gang. Vi fikk vite dette 23. november i et brev. Dette er gransket fram og tilbake og hit og dit både av meg, embetsverket og granskingskommisjonen. Få ting er vurdert så grundig i Norge de siste månedene som det. Slik er det med den saken.

Men det som er helt åpenbart, er at embetsverket har gjort det klart for oss og deltatt i diskusjoner om at vi måtte komme opp med en politikk på dette området. Vi har noen notater fra embetsverket som også granskingskommisjonen har sett. Der er det påtegnet fra politisk ledelse at dette må vi ha et R-notat på. Vi må nå starte arbeidet med å utforme politikk. Da er vi i ca. november 2005.

Magnhild Meltveit Kleppa (Sp): Dette er eit punkt der statsråden er ueinig med Graver-rapporten.

Statsråd Bjarne Håkon Hanssen: Nei – jeg er helt enig med Graver-rapporten i at vi ble orientert om denne praksisen den 23. januar.

Magnhild Meltveit Kleppa (Sp): Det brevet eg snakkar om, gjekk 28. november, og det er om det Graver-rapporten seier, «kunne derfor fått en varselampe til å blinke i departementet».

Statsråd Bjarne Håkon Hanssen: Men som sagt – jeg siterer nok en gang: «Kommisjonen finner det godt gjort at departementet ikke ble orientert ... før brevet 23. januar.» Jeg stiller meg helt bak det embetsverket har gjort her. De kunne ikke se det som kanskje kan være mulig å se i ettertidens lys, når man vet hva som har skjedd. Men der og da, da man leste disse brevene, var det umulig å stille slike forventninger til embetsverket.

Magnhild Meltveit Kleppa (Sp): Det neste spørsmålet mitt er i høve til lovavdelinga i Justisdepartementet, og det som statsråden sa innleiingsvis, at det ikkje er motstrid. Då ber eg han om å utdjupe det. Eg antek at det gjeld sterke menneskelege omsyn.

Statsråd Bjarne Håkon Hanssen: Det er ikke mulig å utdype dette på den tiden som er igjen. Nå har vi oversendt til komiteen lovavdelingens siste gjennomgang. Jeg vil bare si at det er én vesentlig forskjell, og det er at man skal huske at Graver-kommisjonen har gått inn i saken og sett på hvilke vurderinger som i praksis er lagt til grunn. Det er på det grunnlaget Graver-kommisjonen er så klar i sin konklusjon. Lovavdelingen har aldri sett en eneste sak. Det tror jeg er en slik type fakta en bør ha med seg her. Det er bare én juridisk kompetanse som uavhengig har sittet med saken, og det er Graver-kommisjonen og ikke lovavdelingen.

Møteleiar: Då har vi 5 minutt til oppklarings spørsmål frå komiteen. Den første som har meldt seg, er ordførar for saka, Dagfinn Høybråten.

Dagfinn Høybråten (KrF): Jeg vil tilbake til det spørsmålet som statsråden ikke rakk å svare på i forrige runde. Det gjelder den viktige jobben han nå har, å gjenreise tillit til utlendingsforvaltningen og til styringen av utlendingsfeltet. Statsråden har i pressen uttalt at det er viktig å få en ny direktør, og at han vil forholde seg til en ny direktør i forhold til ledelsen for øvrig i direktoratet. Mitt spørsmål er: Hvordan vil statsråden sikre at han ikke bare har en direktør han kan ha tillit til, men at han også kan ha tillit til det denne direktøren gjør? Med andre ord: Hvilke oppdrag vil han gi en ny direktør, og hvordan vil han følge opp den nye direktøren i forhold til hele ledelsen i direktoratet og det oppdraget han gir dem?

Statsråd Bjarne Håkon Hanssen: Det er et viktig spørsmål som stilles fra saksordføreren – alle spørsmål er viktige, men dette synes jeg er veldig viktig.

La meg først si at UDI nå også har en direktør som gjør en veldig god jobb – en erfaren byråkrat og embetsmann som rydder veldig i rutiner, og som vi har en svært god dialog med. Jeg føler at de ansatte i UDI virkelig står på for å gjenreise tillit. Som jeg har sagt: Det som er veldig avgjørende nå, er at rolleforståelsen avklares veldig tydelig: Hvem lager politikk? Hvem utøver praksis på basis av en bestemt politikk? Det jobber vi med. Hvordan kommuniseres politikk? Hvordan kommuniseres praksisendringer? Hvordan rapporteres politikk? Hvordan rapporteres praksis? Det gjelder å bygge den type veldig tydelige strukturer. Som jeg har sagt litt på fleip innad i departementet: Jeg vil ha praksisendringer, og da skal det være rød forside og stor overskrift. Det skal nærmest ringe bjeller i postmottaket når det kommer rapport om praksisendringer. Da skal det håndteres på en helt klar og konsis måte. Vi må altså jobbe med alle de elementer som handler om rolleforståelse, kommunikasjon, praksisrapportering og ikke minst tilbakemelding fra departementets side. Så må vi også ta tak i utfordringer som er knyttet til det å følge med i dette, som også fra departementets side er kompetansekrevende og kapasitetskrevende. Vi gjennomgår nå egen organisasjon for å se om vi som departement har kapasitet og kompetanse god nok til å håndtere vår rolle i dette, samtidig som vi stiller disse kravene til UDI og UDIs både nåværende og framtidige direktør.

Møteleiaren: Carl I. Hagen, og deretter Per-Kristian Foss dersom vi får tid. Vi har ca. 2 minutt igjen.

Carl I. Hagen (FrP): Jeg vil først spørre om det Per-Kristian Foss stilte spørsmål om, om vi i komiteen kunne få rapporten fra Regjeringsadvokaten. Vi spør altså ikke om offentlighet. Komiteen er vant til å få taushetsbelagte dokumenter for gjennomlesning i komiterommet.

Jeg vil også gjerne ha retningslinjene for dekning av legitimerede utgifter til advokat knyttet til en embetsmanns tilsettingsforhold. Jeg går ut fra at det er et regelverk som er grunnlag for at Manuela Ramin-Osmundsen fikk dekket inntil 225 000 kr. Jeg ønsker bare å få de retningslinjene.

Mitt tilleggsspørsmål: Hvorfor har statsråden kommet til den konklusjon han har når det gjelder anmeldelse? Ville det ikke være naturlig med en anmeldelse av dem som har ansvaret for det statsråden selv kalte en ulovlig praksis? Hvis statsråden mener at noen har iverksatt en ulovlig praksis, ville det ikke i alle andre sammenhenger i samfunnslivet være naturlig med en anmeldelse av dem som har ansvaret for å iverksette en ulovlig praksis, og særlig på et så viktig samfunnsområde som dreier seg om et embetsverks lojalitet når det gjelder å gjennomføre den politikken som er vedtatt av storting, regjering og departement?

Statsråd Bjarne Håkon Hanssen: Jeg har vel i og for seg kommentert at vi har foretatt en vurdering av spørsmålet om hvorvidt vi mener det er grunnlag for å anmelde noen her – Trygve Nordby eller Manuela Ramin-Osmundsen, for den del – etter straffeloven. Og vi mener at det er det ikke grunnlag for. Det er en beslutning jeg står for, og så står det selvfølgelig Carl I. Hagen fritt å være uenig i det. Men det er min beslutning.

Så er det sånn at hvis dette håndteres av komiteen som et dokument med mulige taushetsbelagte opplysninger, kan vi utlevere det, selvfølgelig.

Og til det tredje: Det finnes ikke noen retningslinjer for den type dekning av advokatregninger. Det er vår vurdering at det var rimelig å ta deler av den regningen, på samme måte som vi har vurdert det som rimelig at vi også har dekket advokatregningen for Trygve Nordby. Og vi har sørget for at UDI dekker det for Paula Tolonen.

Møteleiaren: Då er 5 minutt gått, og eg vil berre spørje statsråden om han har ytterlegare ting han har lyst til å meddele komiteen før vi går til neste deltakar.

Statsråd Bjarne Håkon Hanssen: Det har jeg sikkert, men jeg tror ikke jeg greier å komme på det nå, så jeg får heller komme tilbake ved den muligheten jeg har helt til slutt i dag.

Møteleiaren: Då takkar vi for at du stilte opp så langt. Vi har rydda plass til at du skal avslutte høyringa seinare i kveld.

Då går vi vidare til neste deltakar.

Høyring med tidlegare statsråd Erna Solberg

Møteleiaren: Då vil eg ønskje tidlegare kommunal- og regionalminister Erna Solberg velkomen til denne høyringa. Du får 10 minutt til ei innleiing. Ver så god.

Erna Solberg: Takk. For å belyse det som er satt som hovedtema på selve høringen, tror jeg at jeg er nødt til å bruke litt tid på historie, fordi jeg har den historiske rollen i denne sammenhengen, men også fordi at skal man belyse hvordan og hva som har utviklet seg i UDI, så er man

noedt til å gå tilbake igjen i tid for å se hvordan situasjonen var.

Det er to forhold som jeg har tenkt å berøre i denne innledningen. Det ene er selve historien knyttet til de såkalte MUF-sakene. Det andre er styringsforholdene på utlendingsfeltet og bakgrunnen og historien knyttet til det.

Det er jo sånn at stortingsflertallet vedtok før jul i 2000 å innføre en reform som gav stor grad av uavhengighet til UDI, og som gav begrensede styringsredskaper for politisk ledelse i departementet, samtidig som man etablerte Utlendingsnemnda som klageinstans. I forbindelse med den reformen var det i liten grad problematisering knyttet til spørsmålet: Hvordan foretar vi styring knyttet til positive vedtak? Altså, hvis UDI fører en praksis som gir flere positive vedtak eller endrer praksis, hvilke redskaper har da politikerne og politisk ledelse til å styre det? Derimot var det en betydelig fokusering på tonivås behandling av klager og på klagerutinene på avslagssiden.

Da jeg ble statsråd, opplevde jeg også at det heller ikke var noen særlige rutiner eller system for hvordan man skulle håndtere og få informasjon om hva slags praksis som var, hvordan praksis utviklet seg, og hvordan departementet skulle ha informasjon som en grunntanke for hvordan man klarer å få styring på dette området.

Derfor er det en kjerne av tre temaer som var viktig innenfor styringsfeltet.

Det ene er: Hvordan sikrer vi informasjon, hvordan sikrer vi at departementet faktisk vet hva som er praksisutvikling? Og noen enkeltsaker som jeg skal komme tilbake igjen til.

Det andre er: Hvilke styringsinstrumenter har vi? Per den loven vi da hadde, var det lov og forskrift som var styringsinstrumentene for departementet.

Og punkt 3: Hvordan håndterer vi, og på hvilken måte kan vi klargjøre, saker hvor det er ulik praksis mellom Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda?

Det var de tre kjernepunktene som etter hvert for meg ble ganske problematiske, og som var en undervurdering av hva som skjer når du gir stor grad av uavhengighet til forvaltningsorganer.

Det toppet seg våren 2002, eller mot sommeren, i forbindelse med en relativt berømt sak om flykaprere, hvor vi fra departementets side mente at dette var under mitt instruksjonsområde knyttet til utenrikspolitiske forhold, og som vi altså burde vært informert om før vedtaket var fattet, men det fantes da altså ikke rutiner for hvordan den informasjonen skulle foregå. Det ble i tillegg fokusert på dette med praksisendringer, ikke bare instruksjonsområdene for enkeltsaker, i forbindelse med at søsteren til Rubina Rana, arbeiderpartipolitiker i Oslo, fikk oppholdstillatelse. Det var da en stor mediediskusjon om hvorvidt dette kom til å medføre at man hadde utvidet praksis, altså utviklet ny praksis på dette området.

De to forholdene bidrog til at vi gjennom brevveksling med UDI fastsatte nye prinsipper for informasjonsutveksling. Når det gjaldt informasjonsutveksling knyttet til saker hvor vi mente vi hadde instruksjonsrett, skulle altså informasjonen komme før vedtak var fattet, slik at vi i det hele tatt kunne vite om vi kunne instruere, altså om vi vil-

le instruere eller ikke. Og i saker hvor det var praksisendring, skulle vi orienteres av UDI hvis det var praksisendring som hadde konsekvenser, og som vi da måtte være klar over. Hvis ikke, kunne vi heller ikke brukt forskriftsinstrumentet for å styre hvordan denne praksisutviklingen var.

Spørsmålet om forskjellen mellom UNE og UDI toppet seg da bl.a. i forhold til at lovavdelingen klargjorde at sånn som de forstod loven, var UNE ikke et overordnet organ, men et selvstendig klageorgan, sånn at UDI ikke var bundet og instruert av hvordan UNE fastsatte praksis på enkelte områder. Det gjorde noen situasjoner vanskeligere, men det var altså Lovavdelingens forståelse av den reformen Stortinget hadde gjort. Kort skissert gjorde vi altså da først noen grep med informasjonsrutiner. Så satte vi i gang et arbeid med å lage nye styringsinstrumenter, som innebar at vi fikk en stortingsmelding til Stortinget, som innebar at vi har fått en odelstingsproposisjon med lovendringer, og som fra 9. september 2005 innebærer at fra bare å ha lov og forskrift har man nå altså fra politisk ledelse i departementene også muligheten til å instruere om praksisutvikling på et område, man har lovfortolkningsmulighet, man har altså fått utvidete muligheter knyttet til dette, fra 9. september 2005.

Dette har vært viktig, og jeg har registrert at det store flertall på Stortinget har vært enige om at vi gikk for langt i 2001-reformen. Men i den utviklingen som skjedde knyttet til det, er det klart at hvert eneste grep rundt disse spørsmålene har ledet til ganske store diskusjoner mellom departement og de to delene av utlendingsforvaltningen om forholdet mellom deres uavhengighet og vårt ønske om å styre praksisutvikling som politikere. Det har skapt noen spenningsforhold, og jeg tror at det er medvirkende til at det er skapt en viss prestisje i å forsøke å opprettholde uavhengighet, fordi man følte at man sloss for det som var lovgivernes opprinnelige ønske, nemlig at dette skulle være et mer uavhengig organ.

Når det gjelder MUF-sakene, altså midlertidig opphold uten familiegjenforening, så er jo bakgrunnen for det at det var en ettårig tillatelse gitt av Bondevik I-regjeringen den gang de hadde myndighet til å gi den typen instruksjoner. Da Sylvia Brustad var kommunalminister våren 2001, opphevet man bruken av det og begynte ordinær saksbehandling av disse sakene. Det reelle forhold i disse sakene var at man da mente at det ikke var et beskyttelsesbehov for personer fra Nord-Irak på kollektivt eller på generelt grunnlag, men at det selvfølgelig kan være individuelle beskyttelsesbehov, bl.a. fordi vi er et land som aksepterer f.eks. kjønnsbasert forfølgelse som et forfølgelsesgrunnlag. I 2002 ønsket UDI å gi mer generelt opphold knyttet til disse sakene. De fikk et klart nei fra Regjeringen om å gi opphold på det grunnlaget. På grunn av situasjonen i Irak var det en berostillelse i 2003. Da man hadde startet gjenopptakelsen, kom det et nytt ønske fra UDI om å utøve en mer liberal praksis knyttet til fortolkningen av sterke menneskelige hensyn, nemlig at man skulle la det faktum at man hadde hatt en MUF-tillatelse, telle med i vurderingen av om man hadde særlig tilknytning til riket. Det var Regjeringen fortsatt uenig i, og vi varslet at vi ville komme med en forskriftsregulering av dette. Det gjorde

vi altså, og det er den forskriften som sier – ikke at man ikke skal behandles likt med andre, men at man ikke skal behandles annerledes enn andre fordi man opprinnelig har hatt en MUF-tillatelse, altså en presisering av at oppholdstiden i denne sammenhengen ikke er en særskilt begrunnelse i disse sakene.

Det kom også opp det dilemmaet for oss at en del var veldig godt integrert. Vi valgte da en noe mer humanitær ordning der vi sa at for folk som er godt integrert, og der kommunene har vært med på integreringsarbeid knyttet til disse, ville vi ikke bruke asylinstituttet og de andre reglene som var knyttet til det, for å gi oppholdstillatelse i Norge, men gi dem en mulighet til på ordinært opphold å søke om arbeid hvis de hadde arbeid før en gitt frist. Signalet knyttet til dette var etter min mening veldig klart.

Så har jeg lyst til på bakgrunn av den diskusjon som har vært om en del forhold her om spørsmålet: Betød det at ingen skulle få et opphold etter § 8 annet ledd – altså sterke menneskelige hensyn? Jo, og det skrev også undertegnede i korrespondanse med Stortinget i fjor vår. Jeg svarte på spørsmål fra Heikki Holmås, og jeg sier at det er selvfølgelig slik at noen kan oppfylle kravene på generelt grunnlag som vil gjelde andre nasjonaliteter, og dermed få opphold etter § 8 annet ledd. Så det har aldri vært et tvils spørsmål knyttet til det.

Det jeg synes denne saken i stor grad dreier seg om, er for mitt vedkommende at vi hadde gitt en klar instruks. Det var i form av en forskrift. Det er etablert informasjonsplikt gjennom de rutinene vi har hatt, som skulle innebære at man skulle ha informert departementet om de praksisendringene som da skjedde under sterke menneskelige hensyn. Hadde man informert meg da jeg var statsråd, hadde man fått beskjed om at dette ikke var riktig, for det var ikke i tråd med det som var lagt til grunn, og det ett års lange forskriftsarbeidet vi hadde på forhånd. Fra 9. september ville det vært enkelt å si nei, for da ville det vært et spørsmål om en instruks fra en statsråd, som også ville stoppet det arbeidet, fordi vi hadde endret styringsmekanismene på dette området.

Møteleiaren: Takk skal du ha. Då går ordet først til saksordførar Dagfinn Høybråten. Ver så god, du har 10 minutt.

Dagfinn Høybråten (KrF): Jeg tror et spørsmål som mange naturlig vil stille seg i forlengelsen av det som er sagt både av Erna Solberg og statsråd Bjarne Håkon Hanssen, er: Hvordan kunne denne utviklingen få gå sin gang fram til det som skjedde knyttet til akkurat denne MUF-saken?

Erna Solberg var statsråd i en fireårsperiode. Hun har nå redegjort for hvordan hun så at spenningene på dette feltet vokste og toppet seg i 2002. Men i oktober 2005, når hun overlater stafettspinnen til Bjarne Håkon Hanssen, finner hun grunn til å advare ham i forhold til trangen til å tøyse grenser, være ulydig osv. i UDI. Betyr det at de tiltak Solberg satte inn for å møte denne situasjonen, kom for sent og var for dårlige? Hvordan vurderer i det hele tatt

Solberg effekten av det hun selv gjorde for å rydde opp i den situasjonen som hun klart erkjente var der?

Erna Solberg: Det er ingen tvil om at jeg gjerne skulle hatt de styringsmekanismene som trådte i kraft 9. september, på plass tidligere. Det hadde gjort mitt arbeid som statsråd litt enklere. Men lovarbeid, både i form av utforming av lover, utforming av høringsrunder, utforming av nye grep å ta, det tar sin tid. Stortingets behandling av det tar også sin tid. Derfor er det sånn at vi faktisk var litt stolte over at vi hadde gjort et arbeid på styringsområdet som var tungt og komplisert, med mye vanskelig jus, på et relativt lite område. Jeg synes departementet gjorde en veldig bra jobb med hele dette styringsstrukturområdet.

Er det så andre ting vi kunne gjort? Ja, vi gjorde jo mange ting. Vi laget bl.a. den forskriften som veldig klart regulerte området knyttet til MUF, og som gjorde at jeg ikke i min fjerneste fantasi egentlig ville trodd at man valgte å gjøre det som nå Graver-utvalget har dokumentert at man har gjort. For jeg mener at på dette området var det veldig klart hva styringssignalene var, og at vi – iallfall så lenge jeg var statsråd, med de politiske signalene som Regjeringen hadde gitt – ikke ville tillatt den typen bruk.

Hvorfor det da skjer, blir bare spekulasjoner fra min side – hva som kan være motivene, eller om det har vært dårlig styring. Jeg synes ikke at det er riktig av meg å spekulere i akkurat det, bortsett fra at vi hadde over en tid flere områder hvor vi følte at tilbakemeldingen på saker, også saker som Stortinget hadde engasjert seg i og prioritert, gikk veldig tregt.

Dagfinn Høybråten (KrF): Når du har uttalt at du følte deg motarbeidet, og at det var en ulydighet i UDI, er det slik at det på noe tidspunkt ble tatt opp med UDIs ledelse? Det er jo en alvorlig karakteristikk av en etatsledelse, som til syvende og sist er statsrådets ansvar. Hvordan ble dette tatt opp og fulgt opp i forhold til direktøren i UDI?

Erna Solberg: Jeg er ikke helt sikker på om jeg står inne for ordet «ulydighet» i forhold til det som står i den artikkelen, men at de prøvde grenser, er det ingen tvil om. Det var på flere områder saker som vi måtte etterlyse ganske innstendig, for å få fart på, for å få igangsatt og for å få gjennomført, som resulterte i at vi også hadde møter med ledelsen med spørsmål om hvorfor disse tingene ikke hadde skjedd, og hvorfor dette ikke ble fulgt opp godt nok. Og vi fikk da forklaringer som jeg i og for seg kan forstå kan være riktige ut fra prioriterings spørsmål også i UDI, fordi UDI er en stor og komplisert organisasjon, sannsynligvis den vanskeligste når det gjelder felt, av direktoratene vi har i Norge, fordi ting rundt det endrer seg raskt, og det er et enormt mediefokus. Men at vi hadde møter om dette, hvor det ble konfrontert på enkeltsaker og konfrontert på et kompleks av saker som jeg var misfornøyd med, det hadde vi. Derfor gjorde det også at vi fikk frem disse sakene. Men når jeg advarte Bjarne Håkon Hanssen, var det ut fra at jeg syntes at det var min plikt å

si at det var en ganske tung prosess. Det krevdes «hands on»-styring. En av grunnene til at Kommunaldepartementet fikk flere byråkrater i min tid som statsråd, selv om jeg er for færre mennesker i byråkratiet, var at vi ønsket å sørge for at vi også hadde et embetsverk som var bredt og stort nok til å følge den styringen.

Dagfinn Høybråten (KrF): I den brevvekslingen som Solberg selv refererte til, som pågikk mellom departementet og Utlendingsdirektoratet i 2002, slår departementet fast at UDI «må alltid kunne innvilge en søknad når direktoratet mener vilkårene etter loven er tilstede». Hvordan er dette utsagnet å forstå?

Erna Solberg: Hvis man mener at vilkårene er til stede i loven for å gi dette, har ikke vi mulighet for, med den strukturen og den styringsformen som er, å si at man ikke kan gi tillatelse til opphold. På det tidspunktet var jeg veldig klar over at enkeltsaker som ikke dreide seg om de to klare instruksjonsforholdene, altså utenrikspolitiske hensyn og rikets sikkerhet, hadde ikke vi noen myndighet til å gå inn i. Det betød at direktoratet kunne fatte vedtak på sakene, mens vi kunne si at hvis konsekvensene av det enkeltsaksvedtaket medførte en praksis som ble for liberal – det er stort sett det dette dreide seg om, fordi ellers ville UNE i klagebehandlingen vært inne og behandlet det – og hvis den hadde kostnadssider, ville vi måtte regulere dette gjennom forskrift. Men de hadde en informasjonsplikt om konsekvensene av de vedtakene de fattet, slik at vi kunne gripe inn for eventuelt å omgjøre praksisen, men ikke enkeltvedtakene.

Dagfinn Høybråten (KrF): Justisdepartementets lovavdeling har i sin konklusjon sagt at det som kom fra departementet «om behandlingen av søknader etter utlendingsloven § 8 annet ledd der søkeren ikke tilfredsstiller vilkårene i forskriften § 2», ikke er å forstå som en klar instruks fra departementet. Det er naturlig å spørre deg om du i ettertid mener at departementet her kunne vært tydeligere overfor direktoratet.

Erna Solberg: Jeg synes vi var tydelige overfor direktoratet på hva man på en måte ikke skulle legge vekt på, og det var at det var et særskilt tilfelle at man hadde MUF-tillatelse, og at denne gruppen på bakgrunn av det skulle behandles annerledes enn en person som hadde vært fire-fem år i Norge, men med samme bakgrunn og med avslag tidligere. Hovedprinsippet var at det som var liberaliseringen, som vi oppfattet det, og praksisendringen, som vi ble informert om våren 2004, ikke skulle gjennomføres sånn.

Men samtidig er vi tilbake til det jeg også sa innledningsvis: Det var ikke slik at ikke noen kunne få opphold under § 8 annet ledd, såfremt det var basert på sammenlignbare situasjoner. Det har jeg skrevet i svar på skriftlig spørsmål fra Heikki Holmås, hvor jeg bl.a. har vist til «helsemessige forhold», som er en av de hyppigste grunnene til at folk får opphold ut fra «sterke menneskelige hensyn», og at deres individuelle livssituasjon er sånn. Vi var veldig opptatt av at vi ikke skulle lage en forskrift som

var sånn at det ekskluderte for likebehandling med andre grupper, men at det samtidig ikke skulle være en særfor-skrift som gjorde at de fikk det annerledes.

Det kan godt tenkes at vi kunne vært bedre på jus. Men politikken var veldig klar.

Dagfinn Høybråten (KrF): Et kort spørsmål til slutt: Når det gjelder UNEs rolle, var dere inne i en diskusjon i departementet om forholdet mellom UNE og UDI når det gjelder praksisutforming. Kan du kort beskrive problemet og hvordan dere adresserte det når det gjelder UNEs rolle?

Erna Solberg: Dette kom jo opp som en konsekvens av ulik praksis på enkeltsaker, hvor lovavdelingen gav en betenkning som sa at UNE ikke var overordnet. Det får man da et tilfelle av hvor klagenemndene er strengere på noen saker som er helt parallelle, i førsteinstans. Da får man altså en «mismatch» i dette. Det mente vi at vi løste ikke på den måten UNE opprinnelig ville, for de ville gjerne hatt den overordnede rollen i forhold til UDI, men gjennom den styringsreformen som vi gjennomførte med virkning fra 9. september, hvor altså departementet, hvis en sånn sak oppstår, vil ha muligheten til å kunne klage inn den typen enkeltsaker til prøving i stornemnd i UNE. I tillegg vil det jo være slik at man ville ha instruksmulighet overfor UDIs behandling av denne typen saker, slik at det problemet som var adressert i 2002 og 2003, bl.a. knyttet til homofili og Iran, de sakene var løst gjennom den styringsreformen som vi gjennomførte, etter vår mening.

Møteleiaren: Då er tida omme, og eg gir ordet til Svein Roald Hansen.

Svein Roald Hansen (A): Erna Solberg beskriver en situasjon hvor hun møter et UDI som hun føler er vanskelig å få ting ut av, å få fart på, når hun ber om noe, og hvor hun blir delvis motarbeidet. Og det toppet seg, sa hun, under flykapersaken i 2002. Det framgår også av rapporten at departementet innskjerpet rapporteringsplikten flere ganger, bl.a. gjennom tildelingsbrevene.

Nå sa statsråd Bjarne Håkon Hanssen at han opplevde situasjonen som at det var uklare rolleforståelser, uklare kommunikasjonsrutiner, uklare styringssignaler, og, kanskje nesten det viktigste, uklar form på kommunikasjonen – beskrev det med e-mail, at det ble rapportert dit inn i høringsbiter, osv.

Jeg vil spørre om Erna Solberg kjenner seg igjen i beskrivelsen, eventuelt hvorfor hun ikke tok grep for at i hvert fall de tingene ble i en form som gjorde at det var sporbart, at det ble tatt referater etter møter, og at man i hvert fall på den måten fikk et best mulig grep om det som skjedde i UDI.

Erna Solberg: Det skal være sporbart. Rapporter om praksisendring skal ikke komme i høringsuttalelser om helt andre forhold. De skal komme i brev, og det har vi altså fått mange brev om, så hovedtyngden av det som har

vært av dialog om praksisendringer, har kommet i brev hvor det har stått «vi vil informere om praksisendring på dette området».

Så kan det sikkert være noen tilfeller hvor man har skrevet om det, og hvor det da har vært dårlig, men det har altså ikke vært mitt hovedbilde av hva som har vært kommunikasjonsformen.

Så er det slik at det er veldig mange ulike typer saker i UDI. Noen saker dreier seg om driftingen av hele utlendingsfeltet, hvor det er løpende kontakt knyttet til hvordan det går på mottak, og knyttet til enkeltsaker. Vi har jobbet med forhandlinger hvor til og med statsråden har vært inne for å forsøke å få kommuner til å ta imot multifunksjonshemmede personer som har sittet lenge på mottak. Det finnes mange andre ting enn det som er praksis og styring og vedtakene på disse områdene. Derfor er det faktisk nødvendig å ha en løpende og også muntlig dialog om hvordan de tingene går, fordi dette er ganske avgjørende for hvordan feltet, som er ganske tungt og krevende, faktisk vil fungere fremover. Men jeg er helt sikker på at det er potensial for å ha ryddigere rutiner.

Jeg vil bare si til innledningen, altså at det toppet seg i 2002 når det gjaldt motstand: Nei, da toppet det seg i forhold til mangelen på informasjon, på informasjonsrutiner og på styringssystemene. Når det gjaldt det som jeg har påklaget, at jeg syntes at det av og til var vanskelig og tungt, toppet det seg like over nyttår i fjor, knyttet til saksområder som vi måtte etterspore og få fart på, som vi hadde prioritert på.

Det er ingen tvil om at det på det tidspunktet også var en dialog om hvorvidt de interne styringsforholdene i UDI var gode nok – nettopp fordi viktige politiske saker av og til forsvant – og at det var en del av den dialogen som vi hadde om hvordan det internt foregikk i UDI. Men når vi visste at det ikke kom, var det jo fordi vi etterspurte de sakene hvor vi hadde satt frister, og vi hadde fra departementets side hatt kontinuerlige forsøk på oppfølging i forhold til rapporter.

Men jeg er ikke i tvil om at det alltid er et forbedringspotensial, også i disse styringsformene, og det ser jeg frem til at man faktisk får på bordet, å kunne klare å få det til. Det viktigste er jo at informasjonen gis når det gjelder den politiske styringen, som jo er hovedtemaet for dette.

Møteleiaren: Då går vi til Carl I. Hagen.

Carl I. Hagen (FrP): Du gjentok nå at det toppet seg våren 2002 når det gjaldt informasjon og mangel på styringsredskaper. Hvorfor foreslo da ikke regjeringen høsten 2002 å fjerne den reformen som var gjennomført i perioden 1997–2001, altså før valget og før Bondevik II ble dannet, for det å gå tilbake til et tidligere system med tilstrekkelig med styringsredskaper var jo ikke noe som man trengte å sende på høring og alt mulig rart? Hvorfor foreslo man ikke ganske enkelt å oppheve reformen som var gjort året før?

Erna Solberg: Det hadde krevd en fullstendig omorganisering av hele utlendingsfeltet på nytt igjen, og det

hadde skapt kaos på et tidspunkt hvor det altså var nesten 18 000 asylsøkere, hvor vi akkurat hadde kommet i orden når det gjaldt tidsfristene, og hvor vi hadde fått ting til å begynne å gå.

Jeg hadde da også – og det syntes jeg var viktig – honorert UDI, ved Trygve Nordby, for at de faktisk gjorde en god innsats i å få ned saksbehandlingstiden. Men hvis man foretar en ny, stor omorganisering, når man nettopp har ansatt en hel rekke nemndledere, er ikke det uten kostnad, det gjøres ikke med et knepp. Det hadde hatt altfor store omstillingskostnader knyttet ved seg.

Carl I. Hagen (FrP): Så det var ingen mulighet til å gjøre noe med styringsredskapene fra mangelen ble oppdaget i 2002 til vi fikk den nye endringen i fjor høst?

Erna Solberg: Vi mener at det arbeidet vi gjorde med å lage stortingsmelding og å lage odelstingsproposisjon, med å sikre hele den rutinen og det arbeidet, var riktig måte å gjøre det på, bl.a. fordi jeg, sammen med representanten Hagen, representerte dem som hadde vært opposenter til dette. Det betød også at skulle man ha gjennomslag for endringer, måtte man altså sikre at man ikke mistet noen hovedgrep i den reformen, som altså et stort politisk flertall hadde stilt seg bak i 2000, men hvor vi altså var nødt til å ha en balanse mellom det og styringsredskapet for politikerne.

Carl I. Hagen (FrP): Ble dette tatt opp i regjering eller i regjeringskonferanse, altså da det toppet seg i 2002 og du oppdaget at her er det mangel på styringsredskaper, og du sliter med å få et gjennomføringsdirektiv om regjeringens politikk til å gjøre det som regjeringen ønsker, ble det tatt opp i regjeringen, for kanskje å få andre regjeringspartier, som tidligere hadde et annet syn, til å endre oppfatning?

Erna Solberg: Det ble informert om det i regjeringen, og regjeringen var enig i at vi satte ned en arbeidsgruppe, en utredningsgruppe, som gikk gjennom styringsforholdene på dette området. Det resulterte i en stortingsmelding og en odelstingsproposisjon.

Man kan alltid klage over at demokratiet og utredningsarbeidet tar tid, men vi klarte altså dette på omtrent to år.

Carl I. Hagen (FrP): OK. Var det også ditt inntrykk etter hvert at det var klart at ledelsen i UDI stod for en mer snillisk eller liberal holdning generelt i hele dette feltet som de stelte med?

Erna Solberg: Det må nyanseres litt. Jeg opplevde at UDIs ledelse og undertegnede var veldig enige om at noe av det viktigste vi måtte fokusere på, var å gjøre noe med antallet ubegrunnede søknader som kom. Det holdt på å sprengte hele asylinstituttet når vi hadde et så stort antall som kom på den måten.

Så er det ingen tvil om at på noen områder, f.eks. på dette som var knyttet til MUF-sakene, gav man uttrykk for

en mer liberal bruk av «sterke menneskelige hensyn» enn det jeg stod for, og det regjeringen stod for. At det var noen andre tilfeller, vil man også se ut fra de høringsuttalelser om endringer som var gjort.

Carl I. Hagen (FrP): Vi går til Graver-kommisjonens rapport. Kjenner du deg igjen i de beskrivelsene? Er det noe her du er veldig forbauset over, eller passer det inn i det inntrykket du fikk av UDI i dine år som statsråd?

Møteleiaren: Det er eitt minutt igjen.

Erna Solberg: Noe av det stemmer. Noe av det har forbauset meg, og det sterke preget av ukultur som kommer frem gjennom deler av den, er nok sterkere enn jeg ville brukt som uttrykk personlig.

Carl I. Hagen (FrP): I VG den 19. mai står det om et spørsmål som Per Sandberg stilte i spørretimen den 24. november 2004, og du er intervjuet om det i VG. Jeg vet ikke om du husker hva det dreier seg om.

Erna Solberg: Identitet.

Carl I. Hagen (FrP): Identitet. Mener du, nå når du har sett dette i ettertid, at du ble forledet av UDI til å gi feilaktige informasjon til Stortinget, altså at UDI ikke hadde informert deg om en praksis du da ikke var kjent med, slik at du ble forledet til å gi feilaktige informasjon til Stortinget?

Erna Solberg: Ja, det er ingen tvil om at både i svaret på det spørretimespørsmålet og i den odelstingsproposisjonen som departementet har sendt om statsborgerskap, har vi omtalt identitetsspørsmål sånn som vi har forstått loven, og sånn som vi også forventet at praksis var fra departementets side. Jeg har også registrert at det er ansatte i UDI som har oppdaget at de praktiserer på en annen måte. Det visste vi ingen ting om.

Carl I. Hagen (FrP): Så UDI-ledelsen har altså ansvaret for at en statsråd her har gitt feilaktige informasjon til Stortinget?

Erna Solberg: Det er i alle fall slik at inntil dette kom i fjor sommer som en del av Utlendingslovutvalgets spørsmål, var vi ikke kjent med at det var en betydelig mer liberal praksis på dette området enn det vi har skrevet i et lovforarbeid til Stortinget.

Møteleiaren: Eg må berre seie at møteleiaren ikkje aktar å vere så liberal i fortsetjinga når det gjeld tidsbruk.

Då har vi kome til Per-Kristian Foss. Ver så god. Du har 5 minutt.

Per-Kristian Foss (H): Jeg skal heller ta igjen litt på det.

Jeg har to spørsmål. Det ene er: Du har beskrevet en innskjerping i rapporteringsrutinene som ble etablert un-

der din tid, i ca. 2002. Føler du at den beskrivelsen som Bjarne Håkon Hanssen nå gav om status for rapporteringsrutiner, eller opplevelse av uformelle rapporteringsrutiner, slik jeg oppfattet ham, altså mailer og tilfeldige møter, og ikke noe systematisk behandling av praksisnotater, stemmer med den innskjerping du stod for i 2002?

Erna Solberg: Nei, og det er ikke en oppfølging av det jeg vil si var informasjonsplikten som sådan, knyttet til det vi innskjerpet på det tidspunktet. For da må man informeres formelt gjennom formelle kanaler. Men det er riktig at det var en utstrakt styringsdialog gjennom muntlige møter også. Men det har aldri vært nok. Det skulle jo først og fremst være et sted hvor man kunne signalisere at her er det noe, og så kan man si at vi kommer med et notat. Men jeg ser ikke bort fra at det kan ha skjedd, og jeg er ikke i tvil om at det er et potensial for at en kan styre bedre og ha bedre rutiner på dette området.

Per-Kristian Foss (H): Så et annet spørsmål, litt i ytterkant av dette. I mine år som stortingsrepresentant har jeg alltid lært at vi kjenner bare statsråden, slik at en stortingsrepresentants henvendelse skal gå til statsråden, om det så er et underliggende direktorat vi spør eller lignende, og det synes jeg er en ryddig praksis. Så har vi lært av avisene at enkelte stortingsrepresentanter hadde som vane å gå direkte til Trygve Nordby for å få oppklart enkeltsaker. Var du kjent med en slik praksis?

Erna Solberg: Vi var jo kjent med at enkelte stortingsrepresentanter tok kontakt med UNE, knyttet til klagebehandling i enkeltsaker, for det har VG hatt et større oppslag om, tidlig i forrige periode. Den gang ble det også gitt beskjed om hva som var det naturlige, men det var innspill til saker. Jeg ble kjent med at særlig én stortingsrepresentant hadde hatt hyppige møter, som jeg hørte om fra to forskjellige steder, nemlig fra UDI og fra Stortinget selv, og gikk inn og ut av dørene hos Trygve Nordby. Jeg syns det er helt greit at stortingsrepresentanter får informasjon, og jeg syns det er helt fint at de er interessert i fagfeltet og lærer ting. Men jeg syns det er veldig vanskelig å forholde seg til at det er direkte kontakt mellom et underliggende organ for et departement og stortingsrepresentanter som gjør at informasjonen ikke går de formelle veiene. Derfor mente jeg at det ikke var riktig, og bad altså departementet om å gi beskjed om det, og at det skulle informeres hvis det var slike møter.

Per-Kristian Foss (H): Takk.

Møteleiaren: Då går vi til SV og Inge Ryan. Ver så god. Du har 5 minutt.

Inge Ryan (SV): Takk for det, leder. Det første spørsmålet mitt til tidligere kommunalminister Erna Solberg er følgende: Hadde du tillit til ledelsen i UDI mens du var minister?

Erna Solberg: Ja, jeg hadde ikke noe grunnlag for å ha mistillit, for da hadde jeg heller ikke kunnet fortsette å ha ledelsen i UDI. Men det betyr ikke at alt var harmoni, for det var en del saker hvor vi hadde behov for utveksling, og vi hadde behov for av og til å snakke alvorlig sammen om ting som faktisk ikke fungerte bra nok.

Inge Ryan (SV): Takk. Hva gjorde du for å legge føringer på UDIs tolkning av «sterke menneskelige hensyn»?

Erna Solberg: Først og fremst, i den konkrete saken, er det gjennom den føringen som er gjort gjennom forskriften knyttet til dette. Utover det bestemte vi oss for at vi ikke skulle detaljregulere spørsmålet om «sterke menneskelige hensyn» før Utlendingslovutvalget som ble nedsatt av meg, kom med sin rapport, for de temaene og de litt uklare generelle begrepene som ligger i utlendingsloven og i forskriftene, var blant de temaene som Utlendingslovutvalget ville berøre. Vi syntes derfor det ikke ville være naturlig at vi satte i gang et særskilt arbeid for å definere «sterke menneskelige hensyn», når vi samtidig hadde et lovarbeid på gang som kanskje til og med kunne gitt oss andre begreper i loven i ettertid. I tillegg er jeg tilhenger av at det er et luftehull i loven. Jeg er tilhenger av at det er mulighet for å ta sterke menneskelige hensyn. Og vi kan ikke lage A4-regler på alt det som sterke menneskelige hensyn er.

Inge Ryan (SV): Det betyr altså at du som minister la til rette for at UDI på en måte hadde rom for å tolke hva som lå i begrepet «sterke menneskelige hensyn»?

Erna Solberg: UDI er en del av forvaltningen. Det betyr at tolkningsrommet deres følger av det som har vært tidligere tolkninger. Det følger av likebehandlingsprinsipper. Det følger av at i det øyeblikk man lager ny praksis innenfor dette, skal man rapportere om det. Så ville jeg kunne skrive forskrift hvis jeg, i det gamle regimet, var uenig i det.

Det er ikke slik at det sitter et embetsverk som kan bestemme at nå vil vi laget et nytt forhold innenfor dette. Det er bundet av de prinsipper som all juridisk enkeltsaksbehandling dreier seg om, nemlig om: Hva har man brukt å gjøre, og hvordan har man definert dette tidligere?

Inge Ryan (SV): Da har jeg et spørsmål i forhold til et sitat fra VG. Det er ikke sikkert at det alltid er korrekt, men det står:

«Jeg må si at jeg er betydelig forbannet over den praksisen som er blitt utført.»

Ligger det her – dersom dette sitatet er korrekt – en sjølkritikk over at man ikke har gjort en bedre jobb som kommunal- og regionalminister og hatt en bedre dialog og kontakt med Utlendingsdirektoratet, slik at man kunne klart å styre på en så god måte at man avdekket dette sjøl, i stedet for at det skulle komme en granskingsrapport?

Erna Solberg: Nei. Det som ligger i at jeg ble forbannet, er det som jeg i denne saken oppfatter som illojalt i forhold til politisk ledelse. Det står jeg for at jeg mener at det er.

Mye av det styringsinnstrammingsarbeidet som jeg drev med i fire år, dreide seg om å informere. I denne saken er dette, for meg, kjernes spørsmålet: Man la opp til en mer liberal praksis, men man informerte ikke tilbake. Det er her jeg blir forbannet, og jeg synes at det er illojalt. Den informasjonen skulle vært gitt – og hadde jeg fått den, hadde de fått nei.

Inge Ryan (SV): Men synes du at du har hatt en god dialog – og la til rette for å ha en god dialog med ledelsen av UDI?

Erna Solberg: Jeg mener vi hadde mye dialog, og jeg mener vi hadde god dialog på mange områder, men ikke på alle. Men det som her først og fremst, synes jeg, er kjernen, er at det er umulig å ha dialog om noe man ikke er informert om. Man kan ikke ha den fjerneste forståelse av, med den forhistorien denne saken har, og med den forhistorien styringsforholdene har, at vi ikke blir informert om at de begynner å bevege seg ut i det de selv mener er å tøyde de politiske signalene langt, og at de da ikke engang spør departementet. Det har jeg lov til å bli litt forbannet over, for jeg mener at jeg gav stor tillit til ledelsen i UDI i den tiden jeg var statsråd.

Møteleiar: Då er tida om lag ute. Vi går vidare til Senterpartiet og Magnhild Meltveit Kleppa.

Magnhild Meltveit Kleppa (Sp): Takk, leiar.

Eg har tre spørsmål. Det fyrste spørsmålet går på statsråden sitt ansvar og engasjement for å få til ein god dialog. Her blir det beskrive ei slags gjenstridigheit frå UDI. Det kan høyrast ut som om mykje av denne dialogen var rimeleg tilfeldig, basert på ad hoc-tema. Korleis var kontakten og informasjonsflyten formalisert mellom UDI og departementet i desse fire åra? Skjedde det noka endring til det betre frå Solberg si side?

Erna Solberg: De viktigste styringssignalene, i tillegg til lov og forskrift, er jo tildelingsbrevet til UDI, som gir prioritering av saker, områder og saksområder. Det følges kontinuerlig opp med dialogmøter mellom de som har ansvar for styring på embetsnivå, og direktoratet. I tillegg var det innført et system med trepartsmøter, mellom UDI, UNE og departementet, for bl.a. å kunne diskutere saker som kunne oppstå, og som var problematiske i dette trepartssamarbeidet.

I tillegg var det slik at ekspedisjonssjefen hadde relativt hyppige møter – jeg tror forsøksvis forsøk på én gang i uken, men jeg tror aldri de helt klarte å gjøre det – med ledelsen i UDI for å bli fortløpende orientert om saker som vi gjensidig burde vite om og gjensidig burde ha forståelse for. På de områdene mener jeg vi hadde en løpende og god kontakt. Det kan – i ettertid – være mulig at noe av dette skulle vært mer formalisert. Men vi hadde også be-

tydelig formalisert oppfølging i form av tildelingsbrev med klare frister for når ting skulle leveres, og oppfølging når ting ikke ble levert, og de vanlige styringsmekanismene for det.

Men når det gjelder praksisutvikling og enkeltsaker, kommer vi inn i det dilemmaet at 2001-reformen sier at det ikke skal være noen uformell bit på dette. Det skal være helt synlig når vi styrer. Så jeg kunne ikke satt meg ned og hatt en utstrakt dialog om hvordan man egentlig burde gjøre dette i UDI, hvis det ikke var en formell etter-sporbar bit. Det som har vært viktig for oss med disse informasjonsrutinene, er at hvis det kommer formelle henvendelser, skal det være formelle svar på dem. Det er veldig fort gjort å mistenke at man driver påvirkning f.eks. i enkeltsaker hvis man har en annen type kontakt, særlig fra politisk ledelse.

Magnhild Meltveit Kleppa (Sp): Mitt spørsmål nr. 2 går i forhold til sterke menneskelege omsyn. Det er jo slik at § 8 annet ledd i samband med MUF-arane verken kunne setjast til sides eller vart sett til sides. Her seier statsråden at ein skulle, i tillegg til arbeidsløyve, òg vurdera andre omsyn for dei som ikkje hadde arbeid. Ho nemnde eit eksempel sjølv: kjønnsbasert forfølgning.

Vil du seia at du i ettertid ser at det kunne hatt sine fordelar at UDI hadde klarare definerte forskrifter om sterke menneskelege omsyn?

Erna Solberg: Kjønnsbasert forfølgelse er et asylgrunnlag, ikke et grunnlag under «sterke menneskelige hensyn». Er man utsatt for kjønnsbasert forfølgelse, er det definert som et grunnlag for å få asyl i Norge. Det er et viktig grunnlag, og vi har gitt opphold på det. Det er ikke oppfattet som «sterke menneskelige hensyn», fordi det hører inn under beskyttelsesdelene av utlendingsloven.

Begrepet «sterke menneskelige hensyn» brukes om situasjoner som etter min oppfatning er helt spesielle for enkeltindivider, og som bl.a. dreier seg om helsemessige spørsmål. Det kan i en gitt situasjon dreie seg om at det er så vanskelig rundt en person at det er grunnlag for å gi opphold på grunn av det. Men det er etter min mening ikke en gruppebetegnelse. Det vi klargjorde med den forskriften vi hadde, var at MUF-tillatelsene ikke dannet grunnlag for å kunne si at man hadde en særskilt tilknytning til riket, at det var skapt en forhåpning om at man kunne få lov å bli, og at det var uklare signaler fra myndighetene.

Jeg mener at politiske myndigheter – fra Sylvia Brustads tid – har vært klare når det gjelder ett forhold: Det er spørsmålet om beskyttelse. Det er beskyttelsesvurderingen som skal ligge til grunn for spørsmålet om hvorvidt folk fra Nord-Irak skal få opphold.

Møteleiaren: No må møteleiaren bryte inn: Sidan vi ligg litt godt an, fekk eg igjen litt liberalistiske haldningar – og då får Senterpartiet sin representant halde fram med sitt tredje spørsmål.

Magnhild Meltveit Kleppa (Sp): Det er nærmast eit ja–nei-spørsmål. Det gjeld forholdet mellom departementet, UDI og UNE. Er det di oppfatning at UNE retta seg etter den rolla som departementet avklarte, at UNE ikkje skal delta i politikkkutforminga?

Erna Solberg: Ja. Min oppfatning når det gjaldt enkeltvedtak, er at UNE i stor grad oppfattet og behandlet enkeltvedtak og forsøkte å jobbe ut praksiseksemplere basert på summen av enkeltvedtak. Slik ble det gjort.

Når det gjelder politikkkutforminga, har jeg ikke opplevd UNE i andre roller enn den som er deres, og som er UDIs rolle, at de er høringsinstanser for saker, lover og forskrifter som vi har, og som jeg mener at det er helt riktig at våre to ulike fagmyndigheter på dette området faktisk gir sine høringsinnspill til. Det kan av og til være vanskelig å forklare når de mener noe annet enn oss, og så blir de konfrontert i ettertid med at de mente noe annet. Men det er på en måte et av de dilemmaene vi har i et demokrati, hvor de i utgangspunktet altså skal ha muligheten til å gi sitt primære syn.

Møteleiaren: Då er vi komne til det som kan vere oppklarings-spørsmål. Den første som har teikna seg, er saksordføraren, Dagfinn Høybråten, deretter Berit Brørby.

Dagfinn Høybråten (KrF): Jeg vil fortsette der Magnhild Meltveit Kleppa slapp. Det gjelder UNEs rolle i forhold til praksisutforming. Hvis det er slik at dette er en rolle som utøves kun i forbindelse med høringsuttalelser osv., betyr det at du ikke anser at UNE har noen plikt til å varsle departementet når de ser at praksis avviker fra den politikk som er trukket opp? Jeg refererer til det VG skrev 6. april, der det refereres til et internt notat i UNE 10. oktober, hvor det står:

«Hadde denne gruppen blitt behandlet i henhold til generell praksis, KRDs signaler og normal saksbehandlingstid, ville mange MUF'ere for lengst stått uten lovlig opphold.»

Var det altså ikke naturlig at UNE sa fra om dette til departementet?

Erna Solberg: Det var ikke laget noen praksisrutiner for at UNE skulle påpeke hvor UDI gjorde feil i forhold til hva de mente var riktige signaler, annet enn når det gjaldt trepartsdialogen. Men det var jo dette trepartsdialogen i stor grad dreide seg om. Det var bl.a. fokusering på om det var uenighet om dette.

Det er ingen tvil om at det hadde vært en fordel for en statsråd å bli informert også av UNE, men vi hadde ikke laget noen pliktssystemer for at de skulle rapportere. Vi kunne kanskje ha gjort det klarere, og sagt at de skulle være en informasjonskilde, men vi har aldri vært oppe i saker hvor det har vært nødvendig – før denne dukket opp.

Møteleiaren: Berit Brørby, deretter Carl I. Hagen.

Berit Brørby (A): I ditt svar til Inge Ryan sier du at du ikke satte på noen bremses med hensyn til hva som er

«sterke menneskelige hensyn», fordi du hadde satt i gang et utredningsarbeid med bl.a. dette. Kan UDI ha tolket manglende signaler fra din side, at de hadde et betydelig skjønn når det gjelder definisjonen av hva som er «sterke menneskelige hensyn»?

Og det andre spørsmålet er: Hva er din definisjon av ukultur?

Erna Solberg: For å oppklare dette med «sterke menneskelige hensyn»: Vi har ikke definert «sterke menneskelige hensyn» nærmere enn det som fremgår av praksis på dette området, og arbeidet siden utlendingsloven ble etablert, og der de vanlige forvaltningsmessige prinsippene har ligget til grunn.

Derimot var det slik at hvis UDI valgte en ny praksis, noe som da fikk konsekvenser for det vi har listet opp som konsekvenser av dette, hadde de plikt til å varsle oss om det. Det betyr ikke at de ikke juridisk hadde hatt mulighet til å gjennomføre en annen praksis hvis vi ikke sa nei – men de hadde en plikt til å informere oss om det, slik at vi kunne si nei. Det er her dilemmaet i disse sakene ligger.

Når det gjelder spørsmålet om vi skulle ha definert nærmere hva «sterke menneskelige hensyn» var, valgte vi å si at vi forholder oss til det som er utarbeidet praksis etter alle årene med Justisdepartementet som klageadgang – som var praksis i alle tidligere år – frem til vi har fått en ny utlendingslov på bordet som innebærer at vi kan stille oss spørsmålene: Kommer de til å bruke begrepet «sterke menneskelige hensyn» i den loven? Kommer vi til å trenge en ytterligere definisjon? Kommer de til å klarlegge dette? De hadde et ganske vidt og stort mandat knyttet til dette.

Til spørsmålet om en definisjon av ukultur: Jeg svarte at jeg opplevde det som da har vært definert som ukultur, som stor grad av uro internt om mange sakskomplekser. At det også var slik at man ikke lyttet til det som interne saksbehandlere nede sa i forhold til ledelsen, har forbausset meg i Graver-utvalgets rapport. Det er dette jeg da har definert i den «sekken» som jeg snakket om i sted. Da jeg svarte på Dagfinn Høybråtens spørsmål om det var noe som overrasket meg i Graver-utvalgets rapport, er det denne delen, for å presisere det.

Møteleiaren: Carl I. Hagen, til siste spørsmål.

Carl I. Hagen (FrP): Det norske styringssystemet bygger på – iallfall slik jeg ser det – en helt sentral forutsetning: Storting og regjering trekker opp politikken, og så gjennomføres den av et embetsverk, både i departementer og i ytre etater, bygget på lojalitet overfor de politiske vedtakene. I andre land er det ofte stor utskifting av mennesker ved regjeringsskifter – i f.eks. USA er det vel over tusen mennesker som bytter plass. Er du enig i at det er en helt sentral forutsetning i vårt styringssystem at det ikke skal være slik, og at dette må det ryddes opp i hver gang det eventuelt skjer at enten ytre etats eller et departements embetsverk ikke viser den nødvendige lojalitet overfor de politiske vedtakene, og at det umuliggjør hele vår styringsform?

Erna Solberg: Jeg er enig i at dette er kjernen i den arbeidsdelingen som er mellom embetsmenn og politikere i Norge, og som bidrar til at vi alle som politikere kan være trygge på at embetsmennene følger de politiske signalene.

Møteleiaren: Då er det ikkje fleire spørsmål. Vi lurar på om du har fleire kommentarar som du vil tilføre. I tilfelle har du 5 minutt til å framføre dei på.

Erna Solberg: Jeg har lyst til å si at det er veldig enkelt å se at på en rekke områder kunne ting vært gjort bedre i forholdet mellom departementet og UDI i forhold til UNE. Men jeg har samtidig lyst til å understreke at ledelsen både i UDI og til dels i departementet i løpet av de siste fire årene har strevet betydelig med en reform som både skapte et spenningsforhold mellom hvem som skulle styre, og som skaper en frihetsglede. Man skal ikke kunne så veldig mye om grunnleggende organisasjonsteori før man vet at man hegner om sine egne beslutninger når det skjer. Men samtidig har utlendingsforvaltningen vært gjennom en kjempestor omorganisering/ending med stort press, med 18 000 saker som kom i 2002.

Når det har vært gnisninger og uro og på noen områder vanskeligheter, har det også dreid seg om et direktorat som på kort tid ble oppbemannet med over 100 ansatte og nedbemannet med omtrent 100 ansatte. Så at ikke alt er perfekt, tror jeg det er ganske lett å se.

Men det er ganske viktig å huske historien og det som har foregått de siste fire årene knyttet til å få styringen på hele dette feltet. Og jeg må si at Trygve Nordby overtok som leder i et UDI som trengte å få noen andre kvaliteter inn, for rett og slett å få tatt fatt på omorganiseringen. Jeg mener fortsatt at man ikke skal ta fra daværende ledelse at det fikk man gjort. Man fikk bedre styring på viktige områder. Og noe den mediediskusjonen som foregår, på en måte har en tendens til å miste, er hva som var situasjonen og krisen i UDI i 2001 og 2002, og den var altså kjempe-svær.

Møteleiaren: Då seier vi frå komiteen si side tusen takk for at du stilte opp.

Vi er litt på forskot, men av respekt for dei som er innkalte seinare i høyringa, tek høyringa no pause fram til kl. 17.40. Då startar vi presis, og då meiner eg kl. 17.40 og ikkje kl. 17.41.

Høyringa vart avbroten kl. 17.03.

Høyringa vart teken opp att kl. 17.40

Høyring med tidlegare direktør i UDI
Trygve G. Nordby

Møteleiaren: Då set vi høyringa igjen. Eg ønskjer tidlegare direktør i UDI hjarteleg velkomen. Du har ti minutt til di innleiing. Ver så god.

Trygve G. Nordby: Takk skal du ha. Jeg var i samtid helt trygg på at jeg gjorde rett da jeg gav min tilslutning til notat om praksisavklaring for MUF-erne i oktober 2005. Notat av 7. oktober 2005 lister eksplisitt opp motforestillinger, drøfter disse og konkluderer med at de kriterier som foreslås lagt til grunn for saksbehandlingen, er innenfor lovverket. Dette var utformet av erfarne saksbehandlere og ledere som jeg har stor tillit til. Min vurdering var derfor at saksbehandlingen for det første var innenfor UDIs kompetanse, at UDI hadde plikt til å behandle sakene, og dernest at vurderingene var innenfor lov og forskrift.

I ettertid ser jeg at jeg burde ha lagt sakene fram for departementet, fordi det ble reist spørsmål om vi her tøyde grensene i forhold til Utlendingsnemda. Hadde vi gjort det, hadde vi fått et ja eller nei, og så hadde vi forholdt oss til det. Jeg har derfor beklaget at det ikke ble gjort. Dette var en feilvurdering fra min side. Ikke fordi lovtolkningen var feil, eller fordi dette var en endring i praksis i forhold til tolkningen av humanitærparagrafen, men fordi denne håndteringen av saken kunne oppfattes som politisk kontroversiell.

Når det gjelder selve lovforståelsen, påstår kommisjonen at UDI i denne saken handlet i strid med den midlertidige forskriften, i strid med utlendingslovens humanitærparagraf og i strid med statsrådets intensjon og praksis. Etter en lite grundig gjennomgang av disse spørsmålene, påstår rapporten til og med at UDI handlet ulovlig.

Jeg er dypt uenig i disse påstandene, og finner det merkelig at kommisjonen trekker sine bastante konklusjoner nærmest uten utlendingsrettslig analyse, og uten at Norges internasjonale forpliktelser nevnes med ett ord. Jeg konstaterer at de vidtrekkende konklusjonene ikke bare er i strid med Justisdepartementets lovavdelings vurderinger, men også i strid med vurderingene til landets mest kvalifiserte asyl- og forvaltningsjurister og andre eksperter på feltene som berøres, som f.eks. jusprofessorene Andenæs, Smith og Giertsen, førsteamanuensis Høgberg og dr.juris. Baillet, dr.juris og lagdommer Einarsen, advokat og menneskerettighetsrådgiver Hillestad Thune, leder i advokatavdelingens lovutvalg for asyl- og utlendingsrett advokat Humlen, professorene i statsvitenskap Christensen og Nordby samt generalsekretærene Tjessem i NOAS og Colin Archer i Flyktningehjelpen.

Jeg konstaterer at ingen av disse kapasitetene er invitert til denne høringen. Det er heller ikke FNs høykomisær for flyktninger, som er den viktigste normgiver når det gjelder forståelsen av asylsøkeres menneskerettigheter. Jeg hadde håpet at Stortinget ville ha sørget for en bredere opplysning av saken enn departementets egen kommisjon.

Når kommisjonen påstår at praksisen man la til grunn, var i strid med den midlertidige forskriften, underkommuniserer man at det i departementets høringsbrev om forskriften klart sies at sakene subsidiært skal vurderes etter humanitærparagrafen, noe som direktoratet for øvrig har 15 års praksis med å gjøre etter utlendingsloven. Det ville vært åpenbar forskjellsbehandling i forhold til andre saker dersom direktoratet ikke hadde gjort dette.

For øvrig underkommuniserer kommisjonsrapporten også at departementets såkalte intensjon ikke har vært klart uttrykt. Om dette sier Justisdepartementets lovavdeling:

«Det faktum at det er gitt en forskriftsbestemmelse med vilkår som gir lite rom for skjønn, kan ikke i seg selv innebære en innskrenkning i UDIs skjønnskompetanse ved anvendelsen av en helt annen bestemmelse, her utlendingsloven § 8 annet ledd. Dersom departementet hadde ønsket å gi en instruks om anvendelsen av § 8 annet ledd, måtte det ha kommet klarere til uttrykk.»

Når kommisjonen så påstår at praksis var i strid med utlendingslovens humanitærparagraf, henviser jeg til at kriteriene som ble vurdert, var innenfor det rommet UDIs fagfolk etter beste skjønn mente man hadde, etter at det var tatt omhyggelig hensyn til kriteriene i den midlertidige forskriften. Man ville også unngå usaklig forskjellsbehandling. Forskriften tillot ikke at lang botid ble tillagt vekt. Derfor ble dette kriteriet ikke brukt. UDI vektla derimot hensyn som f.eks. manglende jobb på grunn av sykdom eller ulykke, kvinner i omsorg, pensjonister, uføre og handikappede.

Dessuten fikk alle søknader individuell behandling, og av de drøyt 300 som ikke fikk opphold etter den midlertidige forskriften, fikk over 100 avslag. Det er faktisk feil av kommisjonen å påstå at det nærmest ble gitt et generelt amnesti.

Når det gjelder kommisjonens generaliseringer om mine motiver og min ledelseskultur, er disse basert på påstander knyttet til behandlingen av 4 promille av de ca. 70 000 sakene som ble behandlet i 2005.

Jeg er uenig i kommisjonens påstander og stiller meg uforstående til den mistenkeliggjøringen som ligger både eksplisitt og implisitt i rapportens formuleringer.

Jeg kom til et UDI som hadde et stort behov for å utvikle lederansvar og styring. Det var derfor helt nødvendig å få etablert både ledere og rutiner som sikret at beslutninger av vesentlig og prinsipiell betydning ble tatt av ledere i linjen. Dette var det ikke alle som likte.

Jeg har alltid bekjent meg til et human syn på innvandrings- og asylpolitikken, noe som også er helt i tråd med skiftende regjeringers programmer på dette området. Når jeg i skrift og tale internt og eksternt alltid har vært så bevisst på å fremme en human målsetting for utlendingsforvaltningen, er dette ikke minst for å demme opp for den ubevisste utviklingen av praksis i restriktiv retning som ofte gjør seg gjeldende i byråkratier som arbeider med kontroversielle saker under konstant kritikk.

Når det gjelder toppledelsens samarbeid med de ansatte og de ansattes organisasjoner, ble dette bl.a. ivaretatt gjennom regelmessige samhandlingsmøter med tillitsvalgte og vernetjenesten, aldri sjeldnere enn én gang i måneden, ofte hyppigere. I disse møtene ble det ikke ytret misnøye med hvordan utformingen av praksis ble organisert, eller snakket om noen form for fryktkultur. Når det gjaldt både ledergruppens og organisasjonens fokus, vil jeg understreke at ledelsen så vel som store deler av orga-

nisasjonen kontinuerlig var involvert i praksisutvikling og policy-diskusjoner. Utformingen av direktoratets 180 siders høyringssvar til forslag til ny utlendingslov er et godt eksempel i så måte.

For min egen del må jeg under dette punktet også få legge til hvor merkelig det er å lese Graver-rapportens generaliseringer om å fremme et eget syn klart i strid med underordningsforholdene, etter at jeg i fire og et halvt år har frontet Stortingets og Regjeringens innvandringspolitikk i flere hundretalls av offentlige opptredener.

Avslutningsvis vil jeg benytte anledningen til å gjøre Stortingets kontroll- og konstitusjonskomite oppmerksom på noen forhold knyttet til Graver-kommisjonens arbeid, som ikke ivaretar vanlige rettssikkerhetsprinsipper.

For det første: Jeg ble ikke gjort eksplisitt oppmerksom på alle mine rettigheter som part i saken, bl.a. ble det ikke informert om retten til ikke å uttale seg.

For det andre: Jeg ble ikke gitt fullstendig oversikt over de personene som ble innkalt til samtale med kommisjonen før min siste samtale, og hadde dermed heller ikke reell innsynsrett, og kunne dermed ikke ivareta mine partsrettigheter. Selv på forespørsel og puring fikk jeg ikke de siste utskriftene fra disse samtalene før flere dager etter at kommisjonen hadde lagt fram sine konklusjoner. En av disse samtalene, som inneholder graverende og uriktige beskyldninger, fikk jeg først oversendt 26. mai, fire dager etter kommisjonens pressekonferanse. Det gir ingen god følelse.

Og så mitt tredje punkt: Er det en nøytral vurdering når det i spørsmålsstillingen fra kommisjonen ble brukt en form overfor sentrale personer som synes å forutsette en holdning fra UDIs side, og som gjenfinnes som en sentral begrunnelse for kommisjonens konklusjoner? Et eksempel er referatet fra intervju med Erna Solberg, hvor Graver sier, og dette er sitat:

«Og det er jo hvis man ser på høyringsomgangen av disse to forskriftene, så er jo UDI's høyringsuttalelse til § 1 veldig kritisk, ikke sant. Da kjører de sin linje, som de alltid har gjort før, ikke sant.»

Direkte støtende oppleves det når Graver i intervjuer med avdelingsdirektør i AID Sissel Pettersen siterer som følger:

«Nei for jeg fikk litt inntrykk når vi hadde Trygve Nordby her, – og da fikk jeg litt inntrykk av at han er en sånn mann som leser det som står i avisene nøyere enn det som står i forskriftene.»

Og i intervjuet med de tillitsvalgte sier Graver:

«Men dere kjenner jo – eller har inntrykk av Trygve Nordby på en helt annen måte enn det vi har, men for meg er det litt vanskelig å få grepet på om han først og fremst er en liberaler, eller først og fremst er en som måker saker.»

Punkt 4: På generelt grunnlag reagerer jeg på at kommisjonen i sine spørsmål både til ansatte i UDI og til representanter fra departementet gjentatte ganger stiller spørsmål om de har noen synspunkter på hvorfor UDI alltid tidligere, både i 2002 og i 2004, rettet seg etter departementets instruks, mens de ikke rettet seg etter instruks i 2005. Dette er en spørsmålsform som forutsetter et uom-

tvistet faktum, og virker klart ledende i forhold til de som blir intervjuet.

Mitt femte punkt: I mitt andre møte med kommisjonen innrømmer de for øvrig at departementet ble holdt informert om deres foreløpige konklusjoner.

Endelig må jeg få peke på at som part i en sak som nærmest konkluderes i form av en dom, med meget sterk ordbruk, kommer ikke partenes synspunkter frem, og vurderingen av disse tydeliggjøres ikke slik man gjør i en dom.

Det eksisterer, i tillegg, i realiteten ingen klage- eller ankeadgang. Jeg stiller derfor med dette spørsmål til Stortingets konstitusjons- og kontrollkomite om den manglende rettssikkerhet både tidligere medarbeidere og jeg selv utsettes for i denne saken.

Møteleieren: Takk skal du ha.

Då gir eg ordet til hovudutspørjaren, som er saksordførar Dagfinn Høybråten, frå Kristeleg Folkeparti. Du har ti minutt. – Ver så god!

Dagfinn Høybråten (KrF): Leder! Trygve Nordby har i sin innledning gjentatt sin beklagelse over at departementet ikke ble informert om det praksisnotat som han fastsatte som direktør.

Mitt første spørsmål er om denne manglende informasjonen til departementet, om Trygve Nordby anser det som et brudd på rapporteringsplikten til det samme departement?

Trygve G. Nordby: Altså – i samtid var jeg veldig trygg på at det var helt innenfor lov, og at det var innenfor den kompetansen vi hadde, og jeg så ingen grunn til å rapportere. Når jeg i ettertid ser hvordan saken også kan leses, så ser jeg det er feil, og dermed så er det brudd.

Dagfinn Høybråten (KrF): Så det er brudd på rapporteringsplikten?

Trygve G. Nordby: Når det gjelder i forhold til det politiske, å legge det opp, ikke i forhold til lov.

Dagfinn Høybråten (KrF): Til sakens spesielle forhistorie og det forhold at din avdelingsdirektør i påtegning på notatet gjorde oppmerksom på at her tøyde man grensene langt i forhold til UNEs praksis, ville det ikke da vært i samsvar med forsvarlig saksbehandling at du som leder iverksatte nøyere undersøkelser av hvor grensen for den lovlige praksis gikk? Jeg spør om det fordi på det tidspunktet forelå jo ingen av de betenkninger eller uttalelser som du refererer til nå.

Trygve G. Nordby: Klart. Hvis du ser på det notatet, så er det du refererer til påtegningen fra Paula Tolonen i oversendelsesnotatet til meg. Under den påtegningen ligger det et mangesiders notat, som for meg veldig fyllestgjørende og grundig drøfter det hele, og drøfter punkt for punkt at her er vi mot ytterkantene på et handlingsrom. Og så er det påtegninger i notatet, som du sikkert har sett, som sier OK, OK, ja, ja – så jeg opplever altså en klar

drøfting og en klar godtgjøring for at det er innenfor lov og forskrift, og går for det – i trygghet.

Dagfinn Høybråten (KrF): Avdelingen tilbød også ledelsen en nærmere dialog om dette vanskelige spørsmålet. Hva var grunnen til at du ikke benyttet deg av den muligheten?

Trygve G. Nordby: Jeg synes notatet var og er godt, og synes det gav en fyllestgjørende redegjørelse for det jeg trengte å snakke om. Det er viktig, som flere har sagt tidligere i dag, at dette har en veldig lang historie, og vi kan de sakene ut og inn. Jeg har stor tillit til disse medarbeiderne. Dette er jo ikke noe som kommer der og da, dette er på bakgrunn av en omfattende diskusjon hvor vi kjenner hverandres synspunkter.

Dagfinn Høybråten (KrF): I Verdens Gang den 18. mai behandles spørsmålet om UDIs håndtering av asylsøkere med usikker identitet. Her hevdes det at saksbehandlere fikk beskjed fra ledelsen om å se bort fra mulig falsk identitet når de innvilget bosettingstillatelse. Det hevdes at praksisen fortsatte selv etter at daværende statsråd informerte Stortinget 24. november 2004 om at «man ikke skal gi tillatelse til bosetting, og dermed varig opphold i Norge, hvis det er tvil om identiteten». Mer enn et halvt år senere, fortsatt ifølge den samme artikkelen, hevdes det at praksisen stanses gjennom beskjed til saksbehandlerne, og etter regjeringsskiftet sender ledelsen ut en e-post om å fortsette praksisen igjen. Erna Solberg sier hun ikke ble informert om dette eller fikk motforestillinger fra UDI.

Hva har du å si til denne framstillingen i Verdens Gang – er den dekkende for din oppfatning av saksforholdet?

Trygve G. Nordby: I den saken måtte jeg selv gå tilbake til det en hadde redegjort for, som også Erna Solberg sa, i forbindelse med UDIs høringssvar til utkast til ny utlendingslov. Det er redegjort for synet der. Jeg har ikke noen annen hukommelse på det enn det som det ble gjort rede for der. Jeg tror også i sak at det er 100 pst. enighet mellom direktorat og departement. Her er det snakk om en gammel praksis, og så er det snakk om at vi alle sammen mener at folk som har uklar identitet, ikke bør få permanent tillatelse. Jeg har ikke noen annen gjenkallelse enn det.

Dagfinn Høybråten (KrF): Betyr ikke det at det også her foreligger et brudd på plikten til å informere departementet?

Trygve G. Nordby: Jeg kan ikke se det. I hvert fall var det ikke brakt opp til meg i en slik form at jeg ser det eller har noen bevissthet om det.

Dagfinn Høybråten (KrF): Som etatssjef er du forpliktet av de alminnelige forvaltningsrettslige krav om likebehandling av søkere og borgere generelt, og asylsøkere i dette tilfellet spesielt. Ved behandlingen av disse såkalte MUF-sakene godkjente du en praksis som ifølge din

egen avdelingsdirektør tøyser grensene langt, særlig i forhold til UNEs praksis. Mener du til tross for det at likebehandlingsprinsippet ble fulgt?

Trygve G. Nordby: Ja, absolutt. Det er faktisk et av poengene vi mener i forhold til 15 års praksis når det gjelder å ta alle de ulike hensynene som kan slå inn. Særlig i forhold til sterke menneskelige hensyn mente vi – og jeg mener det fortsatt – at det som det ble lagt opp til her, var likebehandling i forhold til det man har gjort tidligere. Jeg hørte at det ble sagt at man ikke likte begrepet «helhetsvurdering», men det er faktisk det man er satt til å gjøre i hver eneste utlendingssak. Vi må gjøre vårt beste skjønn, og så må vi ta en beslutning. Jeg mener at hvis man nå i ettertid går gjennom de beslutningene som er tatt på disse sakene og sammenlikner med et stort antall tidligere saker, ulike kategorier som har fått opphold på humanitært grunnlag, vil man se stor grad av likebehandling.

Dagfinn Høybråten (KrF): Bakgrunnen for at vi har denne høringen, er jo at vi ønsker en klarhet i styringsforholdene på dette viktige politikkområdet og å bringe på det rene i hvilken grad de statsråder som har hatt og har ansvaret, har tilstrekkelig styring med det som er politikken. Det er bakgrunnen for at vi har invitert de vi har invitert, for å belyse det forholdet.

Når det gjelder i forhold til nåværende statsråd, er det på det rene at du sendte et gratulasjonsbrev og hadde en samtale – nærmest en introduksjonssamtale – med en ny statsråd. Var temaet om MUF-erne oppe i denne samtalen?

Trygve G. Nordby: Det kan jeg ikke gjenkalle spesielt, men jeg vil gjerne få lov til å bruke denne anledningen til å si at det bare er delvis riktig når dere siterer det brevet, både i forbindelse med den diskusjonen etter kommisjonen og det som ble sagt her. Det jeg sier i brevet til Bjarne Håkon Hanssen, er at vi har en verkebyll. Så sier jeg at vi har tanker om hvordan vi kan løse saken for MUF-erne og andre tilsvarende grupper, og det er helt vesentlig. Vi kunne ikke brukt MUF-regelverket til det forholdet jeg tar opp der. Det jeg tenker på der, er at vi mente at det må være en endelig dato for hvor lenge folk kan være i et limbo – det uvisse. Det er derfor jeg snakker om MUF-erne og andre tilsvarende grupper. Det er altså et brev som jeg sender før dette praksisbrevet kommer opp, og så kommer det en helt annen sak. Det var aldri ved min forståelse i det hele tatt, ikke i ettertid heller, at det her ble gitt en invitt som statsråden aldri fikk sjansen til å svare på. Det er et helt annet forhold, og det mener jeg at formuleringen i brevet også klart viser. Jeg er ganske sikker på at MUF-erne spesielt ikke ble behandlet, men sikkert noe generelt rundt det at vi har folk som ikke er returnerbare generelt.

Dagfinn Høybråten (KrF): Du kommer jo til UDI i en situasjon hvor saksbehandlingstidene var ute av kontroll, og hvor det var behov for å ta tøffe grep når det gjaldt organisering og å få produksjonen opp. Tidligere statsråd Solberg har gitt honnør for den jobben som ble gjort i den

forbindelse. Er det riktig, som en kan se det har vært reist spørsmål om, at denne sterke fokuseringen på å få sakene unna – som helt sikkert også kom fra overordnet departement – kunne komme til å gå på bekostning av kvaliteten i saksbehandlingen?

Trygve G. Nordby: Da må jeg bruke to utgangspunkt. UDI hadde veldig stort behov for ledelse, strukturer og beslutninger. UDI hadde også et veldig behov for å få klarlagt praksis. Hvis dere går tilbake i arkivene – igjen håper jeg at dere i ettertid vil gjøre det – vil dere se en enorm mangel på nedfelt praksis over lang tid. Det vi startet for fire og et halvt år siden, var å bygge det opp. Jeg tror dere vil se en veldig sterk økning i klarleggingen av praksis og skriftliggjøring av praksis på mange saker. Erna Solberg har helt rett når hun sier at hun ikke visste – og jeg husker veldig godt en av samtalene hvor hun sa: Hvordan skal vi få denne dialogen bedre når jeg ikke vet? Da begynte vi for noen år siden med å lage en halvårsrapport fra alle disse forskjellige oppholdssakene og legge den fram for departementet med eksempler på saker. Det var første gang i direktoratets historie. Jeg er enig – det er langt fra godt nok, dette må gjøres bedre, men jeg vil påstå at det var en fokusering på det parallelt med at det var fokusering på saksbehandling og service.

Møteleiaren: Ja, takk!

Då er dei 10 minuttå gått, og vi går vidare til utspørjar Svein Roald Hansen frå Arbeidarpartiet.

Svein Roald Hansen (A): Takk for det, leder.

For å fortsette der Nordby nå slapp, så har vi altså en situasjon hvor det er behov for å gjøre grep i UDI. Det gjøres, og det bygges opp nye rutiner. Følte du at disse rutinene var klare nok når det gjaldt å få styringssignaler og gi tilbakemeldinger om praksisendring? Ble kommunikasjonsformene etter hvert gode nok? Du hørte hvordan Bjarne Håkon Hanssen, og også Erna Solberg, beskrev at det kan gjøres bedre.

Trygve G. Nordby: Ja, absolutt bedre.

Dette feltet er så komplisert – bare i min tid har jeg personlig hatt ansvaret for behandling av 350 000 enkeltsaker. Bare hva du internt skal klargjøre i linje, i skriftlige praksisveiledninger, er helt enormt, og det er fortsatt en ung reform i forhold til Utlendingsnemnda, som opplagt kan gjøres bedre. Men jeg mener at vi jobbet godt sammen. Det var et godt samarbeid mellom departement, utlendingsnemnd og direktorat i bestrebelse på å gjøre det bedre.

Svein Roald Hansen (A): Bjarne Håkon Hanssen gav et eksempel, hvor dere i en høyringsuttalelse varslet om en praksisendring. Kan du erindre om det er et enestående eksempel, eller om det ...

Trygve G. Nordby: Nei, men jeg liker veldig dårlig det eksemplet, for jeg mener at når jeg hadde mine ukentlige samtaler med ekspedisjonssjefen, er det helt klart at

jeg aldri kunne – bare fordi jeg hadde sagt noe – ta det som en aksept på at departementet hadde bekreftet noe som helst. Jeg mener at det jeg har sagt også til kommisjonen hele veien, er at jeg aldri har forsøkt å si det til mine folk. Vi må aldri «gisle» våre politiske overordnede ved at vi bare nevner noe eller sier noe en passant, eller i en annen sammenheng. Jeg mener at et nytt politisk signal enten skal gis eksplisitt eller etterspørres eksplisitt. Denne implisitte formen er ikke god nok, men jeg husker ikke denne konkrete saken.

Svein Roald Hansen (A): Nei.

Kan du huske om du noen gang sendte brev til departementet med forespørslor om signaler, og ikke fikk tilbakemelding på adekvat måte?

Trygve G. Nordby: Nei, jeg vil ikke si ikke adekvat. Men det var jo veldig mye som ble liggende veldig lenge i departementet. Vi purret mye på departementet for å få avklaringer, men det har jo også noe med at feltet er så stort, når du først begynner å ta tak i det. Og så økte feltet hele tiden i disse – fire og et halvt – årene, så jeg mener at både departement og direktorat jobbet intenst for å holde tritt med styring i forhold til det du må produsere hele tiden.

Svein Roald Hansen (A): Til slutt, leder, står det følgende i rapporten:

«Ledelsen var preget av en kultur hvor det å legge seg i lovens ytterkant og «tøye grensene» verken ble oppfattet som problematisk, kritikkverdig eller i strid med tillitsforholdet mellom departementet og direktoratet.»

Dette oppfatter jeg å være mer generelt, og ikke bare til den eksplisitte saken. Hvordan vil du kommentere det uttagnet?

Trygve G. Nordby: Jeg stiller meg helt uforstående til det. Jeg opplever tvert imot at vi hadde en veldig åpen tone alle veier. Vi hadde i tillegg til det jeg nevnte, bare med et par ukers mellomrom faglige forum, vi hadde til og med på intranettet vårt en «fritt fram», for vi fikk fram en analyse av internkommunikasjon – jeg har vært leder i store organisasjoner før og vet at det alltid er vanskelig å få opp alt, så vi prøvde å sette i gang tiltak for å få mer informasjon. Jeg kjenner meg overhodet ikke igjen i den odiøse beskrivelsen av dette.

Møteleiaren: OK, da går vi til neste utspørjar, Carl I. Hagen, frå Framstegspartiet. Han har 5 minutt. Ver så god!

Carl I. Hagen (FrP): Du oppgav i din innledning en rekke navn på jurister som har skrevet i den senere tid, og sa at de bekrefter at UDI har vært innenfor lov og kompetanse. Det er det jo heller ingen som har motsagt. Det er jo ikke det denne saken dreier seg om. Saken dreier seg om om UDI har fulgt de politisk vedtatte retningslinjer og instruksjer i forskrifts form. Alle disse jurister har altså in-

tet med denne saken å gjøre. Vi er enige om at UDI hadde den formelle kompetansen etter lovgivningen. Det er altså ikke det dette dreier seg om.

Bare for å spørre: Du er vel også enig i vårt styrings-system, som er basert på at gjennomførende direktorater skal gjennomføre den av de politisk vedtatte myndigheters politikk?

Trygve G. Nordby: Jeg oppfatter det første også som et spørsmål. Jeg er ikke enig i din vurdering av de juristenes klargjøring. Det de sier helt klart, er at den tolkningen som lå til grunn for humanitærparagrafen, klart er innenfor loven, og det er klart at det også var min vurdering. Når det er så klart innenfor loven, er det ikke like opplagt at man skulle sett den bjella i forhold til å rapportere. Jeg snakker om samtidsvurderinga av det.

Til ditt andre spørsmål: Det er klart at direktorater skal være underlagt politisk styring.

Carl I. Hagen (FrP): Det var en fin bekreftelse. Det er den politiske styringen det dreier seg om, ikke lovens kompetanse.

Det står i Graver-utvalgets rapport:

«Direktoratets praksis ble utformet etter klare signaler fra direktøren om at direktoratet skulle ha en liberal tilnærming til utlendingsloven § 8 annet ledd. Dette var en generell oppfordring fra ledelsen, som også ble gjentatt i tilknytning til disse sakene.»

Er du enig i den beskrivelsen?

Trygve G. Nordby: Ja. Jeg har alltid hatt, som jeg sa i min innledning, et veldig humant syn. Det gjorde jeg kjent da jeg ble ansatt første gangen, og ansatt andre gangen.

Carl I. Hagen (FrP): Det er greitt.

Så står det også i Graver-utvalgets rapport:

«I februar 2002 gikk direktør Nordby ut i offentligheten med beskjed om at direktoratet var innstilt på å underkaste sakene til personene i denne gruppen en ny vurdering, «fordi vi er opptatt av å føre en human utlendingspolitikk».»

Hvorfor sa du ikke: Fordi vi er opptatt av å gjennomføre Regjeringens utlendingspolitikk?

Trygve G. Nordby: Det står helt klart i direktoratets tildelingsbrev år for år at direktoratet forventes å være en klar premissleverandør til utformingen av norsk innvandringspolitikk. Vår hyppige kommunikasjon har alltid hatt det for øye å melde den kunnskapen vi har, for vi sitter med disse menneskene i asylmottakene, vi sitter med disse menneskene på venterommet, og vi har disse menneskene på telefonen hver eneste dag. Og det rapporterte vi videre til politisk ledelse.

Carl I. Hagen (FrP): Du sa i stad at du var enig i at man skal gjennomføre den av de politiske myndigheters vedtatte politikk, og altså ikke at «vi er opptatt av å føre en human utlendingspolitikk», for da tar man til seg en

egen politikk i stedet for å gjennomføre Regjeringens vedtatte politikk.

Trygve G. Nordby: Jeg opplever både denne og den forrige regjeringen helt klart sånn at de ønsker en human asyl- og innvandringspolitikk, og det er innenfor de grensene. Jeg har aldri i 20 år som leder noensinne lurt på om jeg i det hele tatt skulle gå utover de instruksene jeg får fra mine overordnede, enten det er styrer eller politiske overordnede.

Carl I. Hagen (FrP): I Verdens Gang den 18. mai, som det også ble referert til tidligere, står det:

«I den muntlige spørretimen 24. november 2004 opplyste Erna Solberg til Per Sandberg (FrP) at man ikke skal gi tillatelse til bosetting, og dermed varig opphold i Norge, hvis det er tvil om identiteten. Da slo de ansatte i UDIs statsborger- og bosettingsenhet alarm, viser dokumentene som VG har fått tilgang til. I et 18-siders notat til UDI-ledelsen skriver de rett ut at UDIs praksis umulig kan være kjent for departementet.»

Er dette en korrekt beskrivelse av faktiske forhold?

Trygve G. Nordby: Jeg kan ikke gjenkalle det notatet, men det er sikkert helt riktig hvis det er skrevet. Det er i det hele tatt veldig mange gode eksempler på at ansatte har tatt opp ting, vi har diskutert og håndtert det i ledelsen, og tatt de beslutninger ...

Carl I. Hagen (FrP): Men igjen samme tema: I et 18-siders notat skriver de rett ut at UDIs praksis umulig kan være kjent for departementet.

Hvis en embetsmann får beskjed om at her fører vi en politikk og gjennomfører vi en politikk som ikke er kjent for departementet, og som er i strid med det statsråden har svart i Stortinget, burde vel en alarmklokke slå hos alle embetsmenn: Oi, her kan vi ha kommet i skade for å gi mangelfull informasjon til statsråden, slik at statsråden har gitt feilaktige informasjonen i Stortinget.

Jeg går ut fra at du også vet at det å gi feil informasjon til Stortinget kan medføre at statsråden får et mistillitsfor-slag mot seg. Hvorfor gikk ikke alarmen med en eneste gang det 18-siders notatet kom om at statsråden driver og feilinformerer Stortinget fordi en ikke har sagt fra?

Trygve G. Nordby: Jeg er helt enig i og har akkurat samme holdning til det å varsle politikere som det du gir uttrykk for der. Jeg kan ikke erindre det notatet spesielt. Jeg har alltid forsøkt, når jeg har fått de anmeldelsene, å si fra.

Møteleieren: Då er tida omme, og vi går til Høgres representant, Per-Kristian Foss – du har også 5 minutt.

Per-Kristian Foss (H): Kan du da forsikre at du aldri har gitt informasjon til statsråder som gjør at de har feilinformert Stortinget?

Trygve G. Nordby: Så absolutt ikke med vitende og vilje. Jeg har alltid forsøkt å være en lojal tjenestemann og ...

Per-Kristian Foss (H): Ja, det vet jeg, men har du lyktes?

Trygve G. Nordby: Jeg vil jo mene det, etter beste skjønn og beste samvittighet.

Per-Kristian Foss (H): Også med de kunnskaper du nå sitter inne med?

Trygve G. Nordby: Ja. Jeg sier at jeg har beklaget at jeg ikke så den politiske delen av det MUF-notatet. Det var en feilvurdering av meg.

Per-Kristian Foss (H): Ja, men det eksempelet som nå var referert av Hagen, var et eksempel fra tidligere.

Trygve G. Nordby: Ja, men det gjenkaller jeg ikke. Jeg bare sier at det helt sikkert er riktig at et slikt notat er skrevet, men jeg kan ikke gjenkalle å ha vurdert det.

Per-Kristian Foss (H): Du kan ikke huske det, altså?

Trygve G. Nordby: Nei.

Per-Kristian Foss (H): Du hadde et godt og vel forberedt innlegg. Det var vel skrevet før du hørte innleggene fra statsråden og den tidligere statsråd og referansen til notatet fra Justisdepartementets lovavdeling, som bl.a. sier at det ikke er motstrid mellom disse standpunktene, altså kommisjonens og lovavdelingens.

Ville du fortsatt holdt det samme innlegget etter å ha hørt de to?

Trygve G. Nordby: Jeg hadde en pause i mellomtiden, så jeg gjennomgikk innlegget mitt etter å ha hørt dette og lest notatet fra lovavdelingen som jeg fikk fra departementet. Jeg opprettholder det jeg sier.

Per-Kristian Foss (H): Du er altså dypt uenig med Justisdepartementets lovavdeling på det punktet?

Trygve G. Nordby: Jeg mener at Justisdepartementets lovavdeling er langt mer nyansert enn det som blir gjengitt her.

Per-Kristian Foss (H): Jeg spør deg nok en gang: Er du uenig i konklusjonen i Justisdepartementets lovavdelings notat av 31. mai?

Trygve G. Nordby: De slår fast i sitt første omfattende notat at de ulike kriteriene som ble identifisert i praksisnotatet i UDI, ikke var utenfor det man kan anse som vår kompetanse. Det går de ikke tilbake på. Men det de sier, er at siden de ikke har sett sakene, kan de ikke ha sam-

me grunnlag. Jeg mener at en finlesing av disse to notatene viser en langt mer nyansert konklusjon.

Per-Kristian Foss (H): Mener du da at statsråd Hansen gir en feilaktig fremstilling av notatet?

Trygve G. Nordby: Nei, det sier jeg ikke. Han ...

Per-Kristian Foss (H): Det er greit det, det holder for meg.

Du startet også med å kritisere komiteen for mangel på innkallelse av fagfolk. Jeg skjønnte at FN var blant dem vi burde ha innkalt. Mener du da at de forskrifter du jobbet under i 2005, iallfall på høsten, var i strid med Norges internasjonale forpliktelser?

Trygve G. Nordby: Nei, men jeg mener at hvis vi ikke hadde gått inn og sett på humanitærparagrafen, som vi hadde gjort, hadde vi vært helt på kanten av det som ligger i internasjonale forpliktelser.

Per-Kristian Foss (H): Mener du da at det var motstrid mellom Graver-utvalgets tolkning av ditt handlingsrom og Norges internasjonale forpliktelser?

Trygve G. Nordby: Ja.

Per-Kristian Foss (H): OK.

Ville du kunne ha fortsatt som UDI-sjef, hvis du ikke hadde fått ny stilling, etter det som nå har skjedd?

Trygve G. Nordby: Nei, det er det alltid opp til statsråden å vurdere.

Per-Kristian Foss (H): Mener du selv at du kunne fortsatt?

Trygve G. Nordby: Ja.

Per-Kristian Foss (H): Da har jeg bare et spørsmål til slutt om forholdet til Ramin-Osmundsen.

Dine forklaringer til Graver-utvalget har jo skapt et grunnlag for at hun visste, men ikke forstod – for å si det kort – som det står i oppsummeringen fra Graver-utvalget.

Da er mitt spørsmål til deg: Hva gjorde du eksplisitt for å informere assisterende direktør Manuela Ramin-Osmundsen om utformingen av praksis høsten 2005?

Trygve G. Nordby: Som jeg har sagt tidligere, gjorde jeg ikke noe eksplisitt, fordi dette var en sak som ble håndtert i linja. Det jeg har sagt, og det eneste jeg har sagt, er at jeg mener at det har vært umulig å sitte i min ledergruppe uten å vite det som skjedde. Men jeg forela det ikke for henne. Det ble behandlet fra linja til meg og tilbake i linja.

Per-Kristian Foss (H): Til slutt: Det er jo ikke så vanlig akkurat å stille spørsmål til komiteen ved slike høringer, men jeg skjønnte at du var misfornøyd med gran-

skingsformen. Nå har Graver-utvalget fulgt den samme form som har omfattet andre tidligere, senest i tsunami-granskingen under ledelse av Reinås – for ikke så lenge siden. De fulgte de samme regler. Dette er ikke en domstol, men det er en gransking. Mener du at det skulle vært fulgt andre regler i denne saken enn Stortinget ellers har fulgt?

Trygve G. Nordby: Nei, jeg tror at bedre tid hadde hjulpet veldig. For eksempel når det gjelder intervjuer som ble holdt – 19 av intervjuene var jeg ikke informert om før i min siste samtale. Intervjuene fikk jeg ikke engang tilgang til før etter at pressekonferansen var holdt. Bedre tid ville ha gjort at dette kunne ha blitt tatt mye bedre vare på.

Per-Kristian Foss (H): Ja.

Møteleiaren: Då er tida ute.

Vi går over til SVs representant, Inge Ryan, som også har 5 minutt – ver så god!

Inge Ryan (SV): Takk for det, leder.

Mitt første spørsmål er som følger: Det er framstilt slik at ledelsen i UDI, under din ledelse, ønsket mindre styring, eller minst mulig styring. Er det riktig, eller ønsket dere å få mer klargjørende forskrifter fra departementet?

Trygve G. Nordby: Det er et spørsmål jeg må svare på på to linjer.

Når det gjelder overordnet styring, ønsket vi mye mer styring i lovs form. Hele utlendingsfeltet styres i dag av et lappeteippe av forskrifter og en lov som det er 15–20 år siden man begynte å jobbe med – så absolutt mer styring. Vårt høringssvar til ny utlendingslov er også helt klart, man ønsker mer lovmessig styring.

Når det da gjelder det rommet man må ha innenfor loven, så var det UDIs oppfatning, og det er min oppfatning i dag, at jeg tror det blir veldig vanskelig for en statsråd hvis man kommer tilbake til der man var på 1990-tallet, hvor enhver sak nesten i prinsippet kunne ankes tilbake til en statsråd. Det vi har vært engstelige for med den nye styringsformen nå, det er at når statsråden gis muligheter til å gi løpende instruks, så kan det av veldig mange pressgrupper og andre – og det er det veldig mange av på dette feltet her – hele tiden oppfattes som om man kan adressere statsråden og dermed nesten demme opp systemet, slik vi hadde det for noen år siden.

Inge Ryan (SV): Neste spørsmål: Var den behandlingsmåte som foregikk for å avklare praksisen i MUF-saken vanlig, eller var den helt spesiell?

Trygve G. Nordby: Nei, det var slik at praksis ble avklart i linja. Det er veldig få eksempler på at praksis ble lagt opp i det vi kalte direktørmøtet, det gikk hele tiden i linja. Og det var jo ikke en eneste uke uten at ledelsene i henholdsvis oppholdsavdelingen eller asylavdelingen tok

opp vanskelige saker med meg. Det er veldig mange vanskelige saker i dette feltet.

Inge Ryan (SV): Hadde du direkte kontakt med Erna Solberg i disse MUF-sakene der du drøftet denne type spørsmål med henne?

Trygve G. Nordby: Ja, jeg hørte jo hennes forklaring. Jeg har samme beskrivelse, vi snakket også om dette ved flere anledninger.

Inge Ryan (SV): Hva hadde skjedd med denne gruppen om ikke Erna Solberg hadde laget forskriften som fratok MUF-erne retten til å opparbeide seg sterk tilknytning til riket? Hva ville ha skjedd med MUF-erne dersom de forskriftene som kom våren 2005, ikke hadde vært laget?

Trygve G. Nordby: Dette er vanskelig, fordi dette er mennesker som systemet ikke har vurdert å ha et beskyttelsesbehov. Men det er også en sannhet med litt modifikasjoner fordi UDI har hatt en – noen kaller det mer liberal – noe annen praksis enn Utlendingsnemnda. Når saker er behandlet i førsteinstans én gang og da går til nemnda, så er det slik at de nye momentene som kommer inn, går til nemnda, så saken går da rundt og rundt i nemnda. Hvis sakene hadde kommet til UDI, ville nok UDI ha innvilget flere, fordi vi ser i en helhetsforståelse deres faktiske situasjon. Så hvis det ikke hadde blitt noen endring på det, så tror vi ikke det hadde skjedd noe ennå på en tid. Dette kunne ha vært en sak hvor også UDIs direktør kunne ha gått til den stornemnda som nå er en realitet, og sagt at vi ønsker å få prøvd dette prinsippet på nytt. Jeg tror det ville ha vært det mest sannsynlige.

Møteleiaren: Ja takk, då går vi til Senterpartiet.

Magnhild Meltveit Kleppa har også 5 minutt. Ver så god!

Magnhild Meltveit Kleppa (Sp): Takk, leiar.

Du sa innleiingsvis at du burde fått saka opp til departementet for å få avklaring i forhold til UNE sin praksis. Men er det UNE sin praksis som det er viktig å avklare i UDI? Er det ikkje eigentleg departementet sin politikk?

Trygve G. Nordby: Det er riktig, og det er et uttrykk for at vi vurderte vårt rom innenfor loven som uproblematisk i forhold til det vi hadde fått av skriftlig materiale i forskriftene til den loven som vi nå har 15 års praksis på. Men det var UNEs praksis som da var klart noe mer restriktiv på de sakene jeg nevnte, som vi igjen i samtid vurderte som det problematiske. Sånn leser jeg i hvert fall det oversendelsesbrevet fra Paula Tolonen, for hun nevner også UNE. Og det er klart, det er jo det du gjør når du sitter i førsteinstans, du vurderer lovverket, og du vurderer om summen av beslutninger i ankeinstansen skaper presedens.

Magnhild Meltveit Kleppa (Sp): Men er det ikkje eigentleg slik at det er storting og regjering som skal gi ty-

delege signal om politikken, og så skal UDI utøva han, og så får vi UNE som eit domstolliknande organ?

Trygve G. Nordby: Jeg skjønner det. Men her er det veldig vanskelig å skille på hva som er politikk, og hva som er politikk på enkeltnivå. Altså, av disse 70 000 sakene i året er det veldig mange saker som på ingen måte faller firkantet innenfor noen som helst lovparagraf, og du må tolke og tolke og bruke skjønn og bruke skjønn, og da er faktisk en av rettesnorene, eller instansen som vi vil søke skjønn på, f.eks. et sett av avgjørelser i Utlendingsnemnda.

Magnhild Meltveit Kleppa (Sp): Så viser du i e-posten din til Bjarne Håkon Hanssen den 20. oktober til Soria Moria-plattformen. På kva område meiner du her at det var grunn til å tru at politikken vart endra?

Trygve G. Nordby: Det er veldig viktig for meg å få oppklare at en regjeringserklæring endrer ikke politikken for et underliggende organ i det hele tatt. Det er signaler om ting som kan skje, og det er jo alltid like spennende for ethvert direktorat å se etter om det kan komme flere veier her, eller om det skal komme endringer der, men man venter jo på prosessen til at politikken endres.

Magnhild Meltveit Kleppa (Sp): Ja, men kan du definere ut noko område der du ...

Trygve G. Nordby: Jeg husker et par. Nå tar jeg det bare fra hodet, men jeg husker at det ble sagt at man ville se mer til FN, og jeg tror også at dette med humanitærparagrafen var noe av det man ville se på. Det er sikkert ikke ordlyden. Men igjen, som jeg sa helt innledningsvis, det er klart at det endrer ikke de styringssignalene vi har, det er det bare politiske vedtak som gjør.

Magnhild Meltveit Kleppa (Sp): Så går du imot Gra-ver si skildring av nærmest amnesti, med å seia at de gav ca. 100 avslag. På kva grunnlag var det folk fekk avslag?

Trygve G. Nordby: Det var identitetsproblemer eller kriminalitet. Det var de to hyppigste, og så var det en del andre som jeg ikke gjenkaller.

Magnhild Meltveit Kleppa (Sp): Og så mitt fjerde og siste spørsmål, som då går i forhold til ditt siste møte med departementet, det som vart beskrive som eit veke-møte, møtet den 25. januar. Då har de levert notatet, de har informert departementet den 23. Det kan for oss utanfrå synast noko påfallande at de leverte eit notat den 23., og det blir ikkje tema den 25. Det blir ikkje teke opp av departementet, det blir ikkje teke opp frå dykkar side, etter-som eg forstår. Kan du gi ein grunn for det?

Trygve G. Nordby: Altså: Nå i ettertid er det jo mange tanker som kommer tilbake. Jeg var jo veldig fornøyd med den behandlingen vi hadde gjort. Jeg mente vi var innenfor lov, forskrift, at vi hadde gjort et godt stykke ar-

beid. Vi hadde klart å få det til ved å omdisponere ressursene i direktoratet, så jeg tenkte: Dette var godt gjort. Og saken forsvant fra mitt hode. Den 25. januar var ikke det noen spesiell sak.

Magnhild Meltveit Kleppa (Sp): Nei. Takk.

Møteleiaren: Ja takk, då går vi til oppfølgingsspørsmål frå komiteen, og først gir eg ordet til saksordføraren, Dagfinn Høybråten, deretter Berit Brørby.

Dagfinn Høybråten (KrF): Leder. Jeg har i grunnen bare ett oppklarende spørsmål, men det er for så vidt i to ledd.

Jeg har forstått Trygve Nordby slik at han mener klart at praksisnotatet lå innenfor loven. Er det også riktig oppfattet at den forskriften og de føringer departementet gav i forbindelse med forskriften, oppfatter du å ligge klart innenfor loven?

Trygve G. Nordby: Ja.

Dagfinn Høybråten (KrF): Da er spørsmålet mitt, fordi du la såpass stor vekt på de juridiske fortolkninger av lovens yttergrense i din innledning: Hvis det er slik etter din oppfatning at både UDIs praksisnotat og departementets forskrift med føringer ligger klart innenfor loven, er ikke da det sentrale i denne saken spørsmålet om den politisk gitte føring ble fulgt eller ikke?

Trygve G. Nordby: Men den må jo nedfelles i en forskrift, og det er jo gjort her. Forskriften er behandlet to ganger. Den fikk en § 1 og en § 2, hvor et sett av kriterier utelukkes. Og så sier loven at du skal foreta en subsidiær behandling. Jeg ser ingen motsetning mellom det å forholde seg fullstendig til de nye politiske signalene og å foreta en subsidiær behandling. Og når vi ser at det er et klart juridisk rom – vi har 15 års erfaring til å gjøre det – så mente vi at vi var på trygg juridisk og politisk grunn.

Dagfinn Høybråten (KrF): Likevel beklager du at saken ikke ble tatt opp med departementet, og har erkjent at det er et brudd på rapporteringsplikten?

Trygve G. Nordby: Ja, når jeg ser det i ettertid, skulle jeg ha rapportert på det, fordi det kunne oppleves som politisk kontroversielt.

Dagfinn Høybråten (KrF): Takk.

Møteleiaren: Berit Brørby.

Berit Brørby (A): Var det noen gang drøftinger eller forhandlinger om arbeidsforholdene i UDI med de ansattes organisasjoner om dette som vi nå i ettertid kaller ukultur, og ble det noen gang tatt opp med deg av departementet? Det er det ene.

Det andre er: I påvente av svar fra departementet på dine henvendelser, både skriftlige og muntlige, og som du

sa i et svar til Inge Ryan at det tok for lang tid å få, var det med på å gjøre det enklere for UDI å utøve en mer liberal skjønnsutøvelse av dette begrepet «sterke menneskelige hensyn»?

Trygve G. Nordby: Nei. Man kan ikke fylle en ventetid med det. Det var mye mer konkrete avklaringer på en rekke forhold. Det i seg selv gir jo ikke noe annet handlingsrom.

Når det gjelder det første spørsmålet ditt, er svaret nei. I alle møtene med de ansatte ble det aldri tatt opp noen problemer med ukultur. Tvert imot, da jeg sluttet, var det en masse oppsummeringssamtaler som gikk på at vi hadde hatt en god og åpen kultur og etterrettelighet, og vi hadde hatt en fin utvikling når det gjaldt å skape et bedre grunnlag for samarbeid. Jeg hørte heller aldri noe annet fra de to statsrådene.

Møteleiaren: Då er det Per-Kristian Foss.

Per-Kristian Foss (H): Det går på samme tema, nemlig at du også i din innledning stilte deg uforstående til kritikk som er rettet fra ansatte og tillitsvalgte for de ansatte. Graver sa på pressekonferansen om dette at det ble fremsatt innvendinger fra saksbehandlere mot den praksisen som det ble lagt opp til. Innvendinger fra saksbehandlere ble ikke tatt hensyn til. Saksbehandlerne innvendinger stanset hos avdelingsdirektør Paula Tolonen.

Siden har bl.a. Stein Wik, hovedtillitsvalgt for juristene i UDI, sagt:

«Noen steder i UDI opplever våre ansatte en fryktkultur. Man tør ikke komme med motforestillinger». Var du ukjent med dette inntil det stod i avisen?

Trygve G. Nordby: Ja.

Per-Kristian Foss (H): Du har aldri hørt det før?

Trygve G. Nordby: Jeg har aldri hørt noen påstander om ukultur eller fryktkultur langs de linjene. Jeg må bare få lov til å minne om at denne organisasjonen med over 200 jurister og masse flinke fagfolk alltid har mange meninger, og det er ledere på ulike nivåer sin jobb å ta beslutninger. Da må man skille på om man blir hørt eller rådet blir fulgt. Det er nesten alltid forskjellige synspunkter på alle saker.

Per-Kristian Foss (H): Mener du at den hovedtillitsvalgte for nettopp juristene har fått denne oppfatning i ettertid, og ikke hadde den da du var der?

Trygve G. Nordby: Nei, det må Stein Wik svare på.

Per-Kristian Foss (H): Takk.

Møteleiaren: Carl I. Hagen.

Carl I. Hagen (FrP): Tilbake til det som vel var en gratulasjons-e-post til Bjarne Håkon Hanssen, hvor du så

vidt jeg erindrer sa at vi har en verkebyll i MUF og andre tilsvarende saker. Med det mente du å snakke om at det var asylsøkere som har fått endelig opphold, men som var ureturnerbare.

Trygve G. Nordby: Ja.

Carl I. Hagen (FrP): Når du i den e-posten ikke skrev at vi har en verkebyll i saker med asylsøkere som har fått endelig opphold, men er ureturnerbare, men valgte å skrive «MUF og tilsvarende saker», hvorfor ble ikke dette med «MUF og tilsvarende saker» tatt opp i det første møtet med Bjarne Håkon Hanssen? Når MUF var såpass sentralt at det ble nevnt MUF og ikke bare begrepet hva slags saker, hvorfor ble ikke akkurat MUF tatt opp med Bjarne Håkon Hanssen i det første møtet dere hadde?

Trygve G. Nordby: Jeg skjønner spørsmålet. Hvis du ser på avsnittet over i det gratulasjonsbrevet, så tar jeg opp det som jeg mener er det store problemet, nemlig at vi har et økende antall ikke-returnerbare her i landet. Og MUF-erne er jo bare en og kanskje den største enkeltgruppen av ...

Carl I. Hagen (FrP): Men den var den eneste som ble nevnt.

Trygve G. Nordby: Ja, det er riktig, for den var så tydelig. Men det er det prinsipielle ved at vi som stat ikke har noen virkemidler. Vi sier nei, du kan ikke bo her, og så klarer vi ikke å sende dem ut. Så gjør vi verken det ene eller det andre. Det er det prinsipielle, og så løfter jeg da fram i det avsnittet MUF-erne som en særlig gruppe.

Men det politiske spørsmålet og den politiske utfordringen er jo de ikke-returnerbare.

Carl I. Hagen (FrP): Men i den samtalen er ikke MUF-erne nevnt?

Trygve G. Nordby: Jeg kan ikke erindre det i det hele tatt. Jeg vil tro at det gikk på det som jeg alltid har slitt med som UDI-sjef i alle år: Hva gjør vi med alle de ikke-returnerbare her i landet?

Carl I. Hagen (FrP): Når du tar opp MUF-erne i e-posten, ville det da ikke være naturlig også å nevne det i den samtalen? Det er det jeg ikke kan forstå.

Trygve G. Nordby: Det var vel at fokuset var på det overordnede spørsmålet, hvor disse inngår som en gruppe. Men så detaljert husker jo heller ikke jeg den samtalen. Jeg kan ikke huske at det var noe spesielt tema.

Møteleiaren: Då er tida for denne runden omme.

Då spør eg deg: Har du no fått sagt alt du ville seie i komiteen? Dersom ikkje, har du ytterlegare 5 minutt til å oppsummere og eventuelt gi nye meldingar.

Ver så god!

Trygve G. Nordby: Jeg hadde forberedt noen punkter fra de innledende rundene som jeg overhørte, som jeg tenkte jeg kunne kommentere. Men jeg ser at spørsmålene har dekket alt det jeg ønsket å si noe mer om. Det siste er vel nettopp det med de ureturnerbare, som faktisk er en av de store utfordringene, og som hele dette spørsmålet må ses i lys av. Når man forstår ... – det jeg forsøker å si, er at når man her tar enkeltsaksbehandling, løfter det ut av en stor, stor sammenheng, så blir det generalisert. Det gjør at jeg ikke kjenner igjen det bildet av den utlendingsforvaltningen som vi var i så god gjenge med å få til å fungere bedre, med hensyn til alle de vanskelige spørsmålene man var satt til å løse. Jeg sier ikke at det ikke er viktig å ta alle de diskusjonene som kommer her, men jeg bare ber om at man ser det i lys av alle de andre beslutningene man tar hver dag i utlendingsforvaltningen.

Møteleiaren: Då seier vi tusen takk til deg for at du stilte opp. Vi går til neste inviterte.

*Høring med tidlegare direktør i UDI
Manuela Ramin-Osmundsen.*

Møteleiaren: Eg vil ønskje tidlegare UDI-direktør Manuela Ramin-Osmundsen hjarteleg velkomen hit til vår høring. Du har 10 minutt til å gi ei innleiing. Ver så god.

Manuela Ramin-Osmundsen: Takk skal du ha.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen skal drøfte flere sider ved den såkalte UDI-saken. Siden det fortsatt er diskusjon om min rolle i saken, vil jeg starte med å fortelle hvordan jeg ble involvert.

Helt siden jeg ble konfrontert med MUF-saken, har jeg opplevd at folk har vanskelig for å tro at direktørens nestleder ikke var kjent med den praksisen, eller hovedlinjene, som ble ført etter at forskriften forelå. Også kommisjonen legger til grunn at jeg må ha hatt slik kjennskap. Jeg vet at Stortinget er opptatt av dette. Jeg må gjenta overfor Stortinget det jeg har sagt hele tiden, som jeg fortalte statsråden i mars, og som jeg vet med meg selv: Sannheten er at kommisjonen tar feil – jeg var ikke kjent med den praksisen som vår asylavdeling hadde lagt seg på høsten 2005, heller ikke hovedlinjene i den.

Kommisjonen har lagt vekt på Trygve Nordbys uttalelser, og når Trygve Nordby påstår at det ikke går an å ha vært i hans ledergruppe uten å kjenne til saken, må vi her skille mellom to ting: Departementet, ledelse og ansatte i UDI var kjent med at vi behandlet MUF-sakene, men det vi ikke visste, var at asylavdelingen og direktøren hadde lagt seg på en praksis som var en annen enn den vi selv beskrev i all vår offentlige kommunikasjon, og som fremdeles foreligger den dag i dag på Utlendingsdirektoratets nettsider.

For at komiteen skal ha mulighet til å vurdere min rolle i denne saken, er jeg nødt til å minne om at det var først da Trygve Nordby hadde sluttet som UDI-direktør, at jeg

fikk denne saken i fanget. En av mine første oppgaver som fungerende direktør var å komme til bunns i MUF-saken.

10. mars fikk jeg overlevert et praksisnotat som jeg reagerte sterkt på. 13. mars skrev jeg brev til departementet der jeg tar selvkritikk på UDIs vegne og beklager UDIs håndtering av MUF-sakene. Jeg mener at vi brøt intensjonen i forskriften og burde ha informert departementet om vår praksis. Jeg er glad for at Trygve Nordby i dag mener at han burde ha informert departementet. Graver-kommisjonens konklusjon bekrefter at dette var en riktig reaksjon fra min side.

Dette er et standpunkt som ikke har noen sammenheng med om man er tilhenger av en liberal eller restriktiv linje i asylspørsmål. For meg handler saken om korrekt forvaltning. Det er selvsagt at vi som direktorat burde ha forholdt oss lojalt til forskriften.

Mitt brev til departementet 13. mars skapte sterke reaksjoner internt i UDI fra dem som forsvarte praksisen. Jeg hadde en meget krevende jobb med å få ledere til å forstå hvorfor det var riktig å legge seg flat for kritikken fra statsråden og Stortinget. Jeg så frem til en uavhengig granskning av saken. Men det jeg aldri hadde kunnet forestille meg, var at granskingskommisjonen skulle basere sin konklusjon og min rolle i saken på antagelser og påstander fra dem som ble provosert av min reaksjon.

Kommisjonen sier til mitt forsvar at selv om de mener at jeg hadde kunnskap, så forstod jeg ikke implikasjonen av denne. Dette er en antydning som jeg finner fornærmende og nedvurderende av min dømmekraft som leder. Selvsagt ville jeg ha reagert hvis jeg var blitt kjent med en slik praksisomlegging. Hadde jeg visst i oktober at syke, arbeidsledige, uføre, folk som aldri hadde vært i jobb, ville ha fått en arbeidstillatelse, hadde jeg ikke reagert slik jeg gjorde i mars.

Jeg mener at kommisjonen tar feil på flere punkter.

Kommisjonen mener at hele ledergruppen må ha visst. Dette tilbakevises av hele seks i UDIs toppledergruppe. De tre som mener seg informert, er Nordby, Tolonen og Sjøholt. Det er også disse tre som har vært tett på behandlingen av disse sakene.

Punkt 2: Kommisjonens metode har hatt en form for inkvisisjon med mangel på rettssikkerhet. Resultatet er bl.a. en uforsvarlig bevisførsel. Jeg er nødt til å ta noen eksempler.

Kommisjonen oppfordret informantene til å uttalte seg om hva de trodde og mente. Kommisjonen baserer sine konklusjoner på en ensidig vektlegging av vitneforklaringer. Kommisjonen fremhever forklaringer fra tre personer, uten å nevne at de tre gir motstridende versjoner av hendelsesforløpet rundt det berømmelige praksisnotatet, at de er part i saken, og at deres forklaringer delvis er trukket tilbake i senere forklaringer. Kommisjonen ser bort fra at ledere på flere nivåer i organisasjonen tilbakeviste at jeg hadde kjennskap til praksisen. Kommisjonen har ikke funnet grunn til å nevne at jeg var på ferie i utlandet i perioden 20.–25. oktober, dagene før praksisnotatet ble undertegnet av Trygve Nordby. Kommisjonen trekker frem to perifere dokumenter for å underbygge at jeg skulle ha visst. De to dokumentene har ingen sammenheng med

innholdet i praksisen – det har jeg påpekt overfor kommisjonen.

Punkt 3: Kommisjonen tar ikke konsekvensen av at jeg som assisterende hadde ansvar for flere andre tunge prosesser i UDI høsten 2005. Det var bl.a. omstillingsprosessen rundt delingen av UDI, omplasseringen av ansvaret for mottaksarbeidet og bygging av en ny region- og mottaksavdeling. I samme periode var jeg tungt involvert i å forbedre økonomistyringen av mottaksdriften. I tillegg hadde jeg ansvar for å håndtere mediestormen rundt to kinesiske barn som forlot Vårli asylmottak.

Med ansvar for disse oppgavene hadde jeg ingen spesiell foranledning til å stille spørsmål ved direktørens håndtering av MUF-sakene. Dersom det var meningen at jeg i tillegg skulle involveres direkte i praksis på asylområdet, burde det ha kommet frem på en eksplisitt måte fra direktøren. Det gjorde det aldri – det foreligger ingen skriftlige spor av min involvering i saken.

Punkt 4: Kommisjonen drøfter i liten grad rollen som assisterende direktør. Å være nestleder innebærer å være lojal utad og ta opp eventuelle kritiske spørsmål i direkte dialog med direktøren. Det gjorde vi, og vi var tett samkjørte. I samtaler med direktøren har jeg bl.a. flere ganger tatt opp behovet for å synliggjøre UDIs praksis på en bedre måte.

Punkt 5: Kommisjonen mistolker informasjon fra ansatte om at vi begge ble kalt for direktører. Ja, vi var samkjørte, men det betyr ikke at jeg hadde inngående kjennskap til alle saker som direktøren jobbet med. Vi hadde hver våre primæransvarsområder og informerte hverandre etter behov. Jeg var ikke ansatt for å gjøre hans jobb, men vår arbeidsmåte innebar at jeg måtte ha evne til å sette meg inn i alt – også på kort varsel om nødvendig. Etter at forskriften trådte i kraft, kan ikke kommisjonen vise til noen tilfeller av at noen av våre 650 ansatte bad meg som assisterende direktør om å engasjere meg i MUF-sakene.

Punkt 6: Kommisjonen feller en generell dom over lederkulturen i UDI uten å ha satt seg nærmere inn i hvordan UDI håndterer andre saksområder, herunder også saksområder som jeg hadde primæransvar for.

Punkt 7: Kommisjonen synes å kritisere UDIs rolle som en proaktiv premissleverandør på innvandringsfeltet. Det er til og med nedfelt i departementets tildelingsbrev at vi skal spille en slik proaktiv rolle. Kommisjonen gir feilaktig inntrykk av en bred behandling av MUF-praksisen. Realiteten er at kun tre av 55 ledere hadde inngående kjennskap til vår praksis. Det er det jeg kaller for en smal behandling.

Kommisjonen har ikke i møte med meg tatt opp spørsmål om ukultur. Jeg har derfor ikke hatt anledning til å imøtegå denne kritikken.

Da jeg søkte jobben som direktør i UDI, uttrykte jeg en klar ambisjon, og det var å videreutvikle det UDI som var, som var et bra UDI, men til å være en mer transparent, kvalitetsbevisst organisasjon med høy tillit i departementet, Stortinget og befolkningen.

Avslutningsvis: Helt siden den granskningen ble nedsett, har jeg opplevd at det har blitt sådd tvil om jeg fortalte den fulle og hele sannheten til statsråden. Å bli utsatt for slik mistenkeliggjøring er en stor personlig belastning.

Når så en granskingskommisjon feller en offentlig dom over meg basert på antakelser, synspunkter og meninger, kan jeg ikke gjøre noe annet enn å si klart og tydelig fra. Jeg er derfor glad for at statsråd Bjarne Håkon Hanssen så klart har uttalt at rapporten *ikke* viser til at jeg har ført ham bak lyset. Det har jeg heller ikke.

Møteleiaren: Takk skal du ha!

Då gir eg ordet til saksordføraren, Dagfinn Høybråten.
– Du har 10 minutt.

Dagfinn Høybråten (KrF): Når vi har invitert deg, Manuela Ramin-Osmundsen, hit, er det fordi komiteen er interessert i å høre din versjon av saken og dine synspunkter på de saksdokumentene som komiteen har. Først og fremst er det for å belyse styringsforholdene på dette området, fordi den kritikk som har vært reist, som du har skrevet under på at du er enig i, i hvert fall deler av, i ditt brev til departementet, sår tvil om vi har en forvaltning på dette området som er under god nok politisk styring. Det er også bakgrunnen for de spørsmål jeg skal stille.

I et kontaktmøte mellom UDI og departementet den 2. februar i 2006, som er omtalt i rapporten fra granskingskommisjonen på side 40, gav departementet uttrykk for at direktoratet ikke hadde fulgt opp saken eller informert departementet slik det burde, altså om MUF-saken. Først over en måned senere, den 8. mars, blir behandlingen av disse sakene stanset i direktoratet. Kan du gi en forklaring på hvorfor man ikke, da man fikk denne klare beskjeden fra departementet, umiddelbart stanset saksbehandlingen?

Manuela Ramin-Osmundsen: Ja, jeg kan gi en forklaring på det.

Den beskjeden var ikke klar. Den beskjeden kom frem i et rom som var et uformelt rom, og dette er det blitt gjort rede for av både statsråd Bjarne Håkon Hanssen og Erna Solberg. Vi hadde en rekke uformelle samtaler, og de kontaktmøtene var en del av disse møtene.

Jeg opplevde alltid, fra jeg 28. januar 2006 fungerte som direktør, at jeg faktisk hadde en proaktiv rolle og etterspurte en tilbakemelding som var formell, fra departementet. Jeg mottok som direktør i Utlendingsdirektoratet den formelle tilbakemeldingen 10. mars, og det var bestillingen om å gi en redegjørelse om saken. Jeg mener at som fungerende direktør kunne jeg ikke ha stoppet behandlingen av en saksportefølge på bakgrunn av en muntlig tilbakemelding når min oppfatning er at jeg etterlyste hva det endelige standpunktet er, og særlig: Hva er politisk ledelses mening om denne saken?

Rapporten viser også at møtet 2. februar var ikke det eneste møtet hvor dette spørsmålet ble tatt opp. Flere ganger har jeg, og det er bekreftet av flere av forklaringene fra departementet, vært proaktiv og avventet den formelle tilbakemeldingen.

Dagfinn Høybråten (KrF): Betyr det at etter dette møtet den 2. februar ble det ikke iverksatt noen handlinger i det hele tatt i forhold til saksbehandlingen på dette om-

rådet? Det var ikke slik at den fungerende direktør gikk tilbake til direktoratet og undersøkte hvordan det forholdt seg med disse sakene? Det var jo saker som du, etter det du sier til både kommisjonen og her i dag, ikke hadde vært involvert i utviklingen av og praksisen rundt.

Manuela Ramin-Osmundsen: Absolutt. Etter dette møtet den 2. februar hadde vi flere arenaer i direktørgruppen hvor vi snakket om disse sakene. Jeg var kjent med at saksporteføljen var ferdig. Jeg var ikke kjent med at det var noen få saker igjen, og det er en del av den historien som kom etter hvert. Jeg hadde tett kontakt med avdelingsdirektøren, Paula Tolonen, om disse sakene. Men som jeg har sagt, så hadde jeg nok en utfordring i forhold til at det var nokså mange som mente at det ikke var noe behov for å gjøre noe som helst. Så mine handlinger var knyttet til at jeg avventet en formell tilbakemelding fra departementet om hva de mente.

Dagfinn Høybråten (KrF): Da går vi litt videre på akkurat dette. Slik jeg forstår det – på tross av at departementet på dette møtet sa at direktoratet ikke hadde fulgt opp saken og informert departementet slik det burde, så var det nødvendig for deg å avvente en formell beskjed om hva du skulle gjøre. Du foretok deg da ingen handlinger for å påvirke verken framdrift eller innhold i den saksbehandlingen i tiden mellom 2. februar og tidspunktet da oppdraget kom om å gi en redegjørelse, og svaret ble gitt. Er det riktig oppfattet?

Manuela Ramin-Osmundsen: Ja, vi snakker om fem uker. Som sagt så legger noen til grunn at den beskjeden var klar. Min oppfatning – og det er en del av det videre arbeidet med styringsforholdet – var ikke at det var noen klar beskjed om å gjøre noen ting som helst. Vi var i en dialog knyttet til hva som var departementets syn på saken.

Dagfinn Høybråten (KrF): Da er vi ved et annet kjernesporsmål i denne høringen og i denne saken, nemlig hvordan styringsdialogen mellom departementet og direktoratet egentlig foregikk. Det inntrykket man får, bl.a. ut fra noe Bjarne Håkon Hanssen sa i høringen tidligere i dag, er at det foregår styringsdialog på veldig mange forskjellige nivåer, som saksbehandlere, ledere, toppledelse, og det foregår i veldig mange forskjellige former, som møter, e-poster, telefoner, brev, instruksjoner, forskrifter. Er det et riktig inntrykk som jeg sitter med, når jeg beskriver det på denne måten? Hvis du ikke kan bekrefte det, hvordan vil du beskrive styringsdialogen mellom departementet og underordnet direktorat, slik du har sett det i tiden som assisterende, fungerende og utnevnt direktør?

Manuela Ramin-Osmundsen: Jeg vil si at det er et riktig inntrykk, men jeg vil ikke si at det er et inntrykk som er dekkende for alt det vi gjorde innenfor dette området. Det er flere personer før meg som har sagt at vi har hatt et betydelig utviklingsarbeid, en betydelig forbedring av styringsforholdene mellom departement og direktorat.

Jeg legger ikke skjul på, og jeg tror at min dialog med Nordby også har vært slik at vi var ... – altså, vi hadde et klart mandat knyttet til å få opp produksjonen rundt alle våre vedtak, og det har vi levert. Men jeg har også sett at det var behov for å fokusere mer på faglighet. Vi var også på vei til å gjøre det. Som sagt, så har vi etter hvert produsert disse rapportene om oppholdsavdelingen, som gikk til departementet. Hvis jeg husker riktig, så var dette et av mine initiativ for å få opp kunnskapen på dette feltet. Og igjen vil jeg si at i februar hadde vi allerede i gang en omstillingsprosess knyttet til å styrke direktørens evne til å ha kontroll på de sentrale prosessene rundt politisk betente temaer, og så kom den MUF-saken. Jeg hadde i hodet veldig klart en idé om at kursen fra produksjonen hadde vært så sterk at det var behov for å rette opp kursen, ikke miste produksjonsfokus, men å gi produksjonsfokus et supplement knyttet til sterkere faglighet. Dette har jeg vært utrolig tydelig på overfor departementet i min ansettelsesprosess og overfor statsråden i alle de samtalene som jeg har hatt siden 28. januar.

Møteleiaren: Då gir eg ordet til Svein Roald Hansen, som får 5 minutt.

Svein Roald Hansen (A): Takk. Jeg har lyst til å starte med det sitatet fra rapporten, som jeg oppfatter er litt mer generelt:

«Ledelsen var preget av en kultur hvor det å legge seg i lovens ytterkant og «tøye grensene» verken ble oppfattet som problematisk, kritikkverdige osv.

Hvordan kjenner du deg igjen i det utsagnet? Vi hørte at Trygve Nordby kjente seg overhodet ikke igjen. Er det et utsagn som det er noen klangbunn i i forhold til de erfaringene du gjorde?

Manuela Ramin-Osmundsen: Jeg kan si at jeg kjenner meg dårlig igjen i det utsagnet, for å bruke et annet ord. Det er ingen tvil om at utlendingsfeltet er et felt hvor det på noen områder er behov for nyanser. Jeg vil si at granskingskommisjonen har valgt en metode, en tilnærming, hvor enkelte har fått lov til å ytre seg. Men det jeg sitter igjen med, er at den organisasjonen har gjort utrolig mye i forhold til å forbedre kulturen og forbedre internkommunikasjonen, men jeg vil ikke underslå at jeg var kjent med at enkelte medarbeidere har hatt et behov for, et ønske om, også å fokusere mer på faglighet. Jeg var veldig godt kjent med at enkelte var ganske irritert over det sterke produksjonsfokus.

Men hva gjelder kulturen, det å legge seg på kanten, er det ganske klart at Trygve Nordby og vår organisasjon hadde et ønske om å utvikle en utlendingsforvaltning som var tilpasset dagens og Norges samfunnsutfordringer. I mitt hode skulle vi gjøre det innenfor det som var dagens regelverk. Og jeg tror at på svært mange områder har vi gjort det, men igjen, jeg foretok min vurdering av den MUF-saken etter at jeg fikk den i fanget, fordi jeg mener at jeg ikke hadde kjennskap til hvordan vi gjorde det akkurat på det området.

Svein Roald Hansen (A): Så vidt jeg forstår, var det en arbeidsdeling mellom direktør og assisterende direktør der du hadde ansvaret for dine områder, og så gikk ting i linje opp, slik at det i liten grad – forstår jeg – ble drøftet i det som kalles direktørmøtet. Var det en problemstilling som ble tatt opp fra noen av medlemmene i direktørmøtet, at man ønsket en forandring og kanskje ha flere drøftelser på tvers, ikke bare opp og nedad i linje?

Manuela Ramin-Osmundsen: Jeg vil ikke si at ting bare gikk opp og nedad i linje. Det som har vært helt klart, er at i den fordelingen som Trygve Nordby og jeg hadde, hadde ikke jeg ansvar for asylpraksis. I vårt direktørkollegium hadde vi, alle, mulighet til å bringe opp saker som skulle bli gjenstand for en bredere forankring og behandling i direktørgruppen. Vi hadde faktisk diskusjoner om praksis rundt enkelte saksområder. Vår organisasjon har vært under kontinuerlig forandring og kontinuerlige omstillinger. Vi har ikke sett det som et problem, i hvert fall under Trygve Nordbys ledelse, at vi hadde en linjeforankring på noen områder. Da jeg overtok som leder – jeg har jo en annen personlighet – hadde jeg som sagt lyst til å få en annen organisering når det gjelder akkurat dette. Det satte jeg faktisk i gang fra og med februar.

Svein Roald Hansen (A): Du sa at du var glad for at statsråden har holdt fast ved, også etter at rapporten kom, at han ikke opplever at du førte ham bak lyset da du ble ansatt. Da er det et naturlig spørsmål å stille: Hvorfor valgte du så den konklusjonen du har valgt, nemlig å trekke deg fra stillingen?

Manuela Ramin-Osmundsen: Jeg må først og fremst si at jeg aldri* trodde at jeg skulle komme tilbake. Jeg tolket granskingskommisjonens mandat hva gjelder meg, slik at det faktisk var stilt spørsmål ved om jeg visste eller ikke visste. Som det ble gjort rede for, fikk flere av oss et forvarsel om hva granskingskommisjonen kunne tenke seg å konkludere med. Da ringte det i hvert fall en bjelle. Da tenkte jeg at jeg skulle jobbe frem mot kommisjonen for å få etablert det som jeg mener er sannheten, men jeg så at det ikke gikk den veien. I tillegg visste jeg ikke hva statsråden ville ha sagt. Som punkt 3 er det helt åpenbart at den granskingskommisjonen i hvert fall har kommet til en konklusjon hva gjelder min befattning med saken, som har vært mer omfattende enn spørsmålet om jeg visste eller ikke visste. Da tenkte jeg at for UDIs del, for min egen del og kanskje for Regjeringens del var det mye bedre å ta en lederbeslutning og si at situasjonen er blitt så vanskelig for så mange at jeg trekker meg tilbake og ønsker Utlendingsdirektoratet lykke til videre.

Møteleieren: Då er tida brukt opp. Eg gir ordet til Carl I. Hagen, som har 5 minutt.

Carl I. Hagen (FrP): I forbindelse med at du fratrådte din stilling, har statsråden opplyst at i denne prosessen

kom en av dine advokater og kontaktet departementsråden for å høre hvilke muligheter ... Det førte frem til avtalen undertegnet den 19. mai, da du altså fikk dekket inntil 225 000 kr i advokathonorarer. Der er det hevdet at det i tillegg til den skriftlige avtalen også var en muntlig avtale om at statsråd Bjarne Håkon Hanssen måtte presisere på pressekonferansen at han ikke følte seg lurt av Ramin-Osmundsen i saken om det såkalte praksisnotatet, og at du ikke hadde ført ham bak lyset. Er det riktig?

Manuela Ramin-Osmundsen: Det som står i den avtalen ...

Carl I. Hagen (FrP): Er det en muntlig tilleggsavtale som vi ikke er kjent med, der det også var en forutsetning at statsråden skulle uttale at han ikke følte seg ført bak lyset?

Manuela Ramin-Osmundsen: Det var ingen muntlig avtale. Men vi har selvfølgelig hatt en dialog om hvordan dagen den 22. mai skulle forløpe.

Carl I. Hagen (FrP): Så det ble også en diskusjon om hva som burde presiseres på pressekonferanser osv.?

Manuela Ramin-Osmundsen: Ikke på den måten. Det ble en diskusjon om hva som skulle foregå den dagen, og også om hva som var min posisjon. Jeg gjorde det veldig klart overfor statsråden at jeg var uenig i konklusjonen. Det mente jeg at han hadde krav på å få vite.

Carl I. Hagen (FrP): Da går vi tilbake til MUF-praksisen, som du altså ikke kjente til før lenge etter at Trygve Nordby osv. ... Det har vi vært gjennom. Ble MUF-sakene aldri drøftet på direktørmøtene fra oktober i fjor til det gikk opp for deg at det her var en annen praksis enn det man trodde?

Manuela Ramin-Osmundsen: Det som vi aldri drøftet på direktørmøter, var nettopp den praksisen. Vi gjorde det verken formelt eller på en uformell måte. Kommisjonen har gått gjennom ...

Carl I. Hagen (FrP): Du sa at det var tre stykker som hadde ansvaret for dette. Det var Nordby, Tolonen – og var Sjøholt den tredje?

Manuela Ramin-Osmundsen: Ja.

Carl I. Hagen (FrP): Men det må vel også ha vært noen saksbehandlere lenger ned som hadde fått instruksjoner om hvilken praksis de skulle følge. Jeg går ut fra at det ikke er disse tre sjefene som har behandlet alle 197 saker.

Manuela Ramin-Osmundsen: Jeg snakket om en smal lederbehandling av den praksisen. Det er helt riktig at det var saksbehandlere. Vi kan si at det kan ha vært 30 saksbehandlere ut av 630.

Carl I. Hagen (FrP): Som altså var klar over det, og som fulgte det. Hvorfor tror du at ikke du og andre i leder-

* Ifølge Manuela Ramin-Osmundsen hadde hun ment å si «alltid».

gruppen ble kjent med dette? Mener du at de tre har hemmeligholdt det? Har de f.eks. hemmeligholdt det fordi de hadde dårlig samvittighet for at de kanskje forstod at dette var å tøye grensene? Du fikk jo sjokk da du fikk vite om dette. Da ville det ikke være unaturlig å tro at de kanskje også hadde litt dårlig samvittighet for at de her ikke fulgte de politiske retningslinjene i forskriften.

Manuela Ramin-Osmundsen: Jeg har aldri ment at de ville holde ting tilbake. Men slik saken foregikk, var dette et resultat av hvordan vi var organisert, dvs. at i den perioden da vi spilte inn hva vi ønsket å gjøre med den saken, har vi hatt en bred involvering. Men da forskriften kom, og den var så tydelig – og som vi hørte, direktøren mener å ha holdt seg innenfor regelverket – var det ikke for ham noen spesielle foranledninger til å varsle og bringe noe opp på direktørbordet.

Carl I. Hagen (FrP): I denne sammenheng, da du ble klar over dette, sa du: Vi burde ha forholdt oss lojalt til forskriften. Det må bety at du i realiteten mener at UDI ikke forholdt seg lojalt til denne forskriften, og at du fikk sjokk da du fikk kjennskap til praksisen.

Manuela Ramin-Osmundsen: Absolutt, fordi én ting er ...

Carl I. Hagen (FrP): Du sa også at det at dere ble uenige med hverandre, kunne være reaksjon, at de ble provosert av din reaksjon, altså det at du fikk sjokk. Du fastholder at de sannsynligvis ble provosert, når de sier at du også selvsagt må ha visst om dette?

Manuela Ramin-Osmundsen: Det er ubestridelig at det var en meget krevende oppgave som ny, fungerende direktør, og etter hvert nytilsatt direktør, å gå ut med det budskapet, når jeg vet at vi har mange medarbeidere som har jobbet svært godt, svært engasjert innenfor dette fagområdet.

Carl I. Hagen (FrP): Det forstår jeg.

Da har jeg et siste spørsmål: Det står i dette VG av 18. mai, som du har hørt, om dette spørsmålet fra Per Sandberg til Erna Solberg fra november 2004:

«Da slo de ansatte i UDIs statsborger- og bosettingsenhet alarm, viser dokumentene som VG har fått tilgang til.

I et 18-siders notat til UDI-ledelsen skriver de rett ut at UDIs praksis umulig kan være kjent for departementet.»

Ble du heller ikke gjort kjent med det 18-siders notatet til UDI-ledelsen om at her var man kommet i skade for å forlede en statsråd til å gi feilaktige informasjonen til Stortinget?

Manuela Ramin-Osmundsen: Svaret er nei. Og når jeg tror at det er juristene som hevder det, så mener jeg at de mener at dette ble forelagt Paula Tolonen, som er avde-

lingsdirektør for asylavdelingen. Jeg var ikke kjent med dette.

Møteleieren: Då er tida ute, og vi går over til Per-Kristian Foss, Høgre, som også har 5 minutt. Ver så god.

Per-Kristian Foss (H): Det er bare et par spørsmål som står igjen for min del, tror jeg. Det ene er om du kan utdype litt mer med dine egne ord om reaksjonene i ledergruppen og i asylavdelingen da du – for å bruke det uttrykket – la deg flat for kritikken fra statsråden og varslet en opprydning i MUF-avsløringen. Vi er nå i tidsrommet mars i år.

Manuela Ramin-Osmundsen: Reaksjonen var slik at en god del av våre ansatte oppfattet at jeg satte meg utenfor Utlendingsdirektoratet ved å kritisere det som hadde skjedd under vår ledelse. Som sagt var Trygve Nordby og jeg godt samkjørte, og oppfatningen var at jeg også burde ha visst.

I tillegg er det sånn at saksbehandlerne oppfattet, til tross for at jeg gjorde det veldig klart at min vurdering er at her har det vært en ledelsessvikt, ... – den interne kommunikasjon har ført til at enkelte har oppfattet at jeg mente at saksbehandlerne hadde gjort noe feil. I tillegg ...

Per Kristian Foss (H): Jeg spurte ikke om saksbehandlere, jeg spurte spesielt om hvilke reaksjoner du fikk i ledergruppen, altså de seks – hvorav du var en.

Manuela Ramin-Osmundsen: Det var tilløp til bagatellisering. Det var tilløp til at: ja, men kan dette være så farlig? Og det er noe som jeg har måttet jobbe ganske aktivt med for å kunne nettopp si at dette faktisk er en alvorlig prinsippsak som ikke har med humanitære oppgaver å gjøre, men med korrekt forvaltning å gjøre.

Per-Kristian Foss (H): I sin forklaring tidligere i dag bekreftet Nordby at han ikke gjorde noe eksplisitt for å informere deg som assisterende direktør om utformingen av praksisen høsten 2005. Det underbygger jo i og for seg det du nå sier. Men det som jo undrer oss andre, kanskje, er at det i en ledergruppe på seks var så tette skott at dere ikke snakket om det, tatt i betraktning at dette området, MUF-ene, var et område som var utsatt for en forskrift fra departementet, og hvor det var interne reaksjoner. Hvordan kunne ledergruppen unngå å snakke sammen om det, dere seks, og hvordan kunne dere – dere tre, da – unngå å oppfange reaksjonene fra organisasjonen for øvrig?

Manuela Ramin-Osmundsen: Vi var ni i toppledergruppen. Den saken har fått enorme proporsjoner. For å plassere sakens omfang da, høsten 2005, sier en av mine kollegaer at dette var en ert i forhold til resten av de oppgavene som vi måtte ta oss av. Og det er klart at i min ledelse har jeg stolt på mine nærmeste kollegaer, og det vil si at når det var så klart at ansvaret for asyl lå der, og det var et tett samarbeid, hadde jeg ingen foranledning til å stille spørsmål. Og så hadde jeg meget krevende og om-

fattende oppgaver å håndtere. I ettertid er det helt riktig at når jeg ser notatet, så lurer jeg på hvorfor den skjønnsmessige vurderingen ikke har kommet sterkere opp. Det er en del av de tingene som jeg mener vi burde ha satt mer fokus på og hatt mer grundig diskusjon om, nettopp skjønnsutøvelse, også i direktørrommet.

Møteleiaren: Då går vi til SV og Inge Ryan, som også har 5 minutt. Ver så god.

Inge Ryan (SV): Du rettet en betydelig kritikk mot Graver-rapporten i forhold til hvorledes din rolle var vurdert. Kan du bekrefte at du mener at flere av de tingene som Graver-rapporten peker på, faktisk er feil når det gjelder din rolle i denne saken?

Manuela Ramin-Osmundsen: Flere enn det jeg har nevnt?

Inge Ryan (SV): Nei, men kan du bekrefte at du mener at Graver-rapporten inneholder en rekke feil når det gjelder din rolle og din befatning med saken.

Manuela Ramin-Osmundsen: Ja, det kan jeg bekrefte.

Inge Ryan (SV): Så har jeg et spørsmål til. Like etter at rapporten ble lagt fram, så var det fire fagforbund fra ulike avdelinger i UDI som skriver følgende i en pressemelding:

«En konsekvens av kommisjonens rapport må bli at det skapes rom for åpenhet og faglige diskusjoner i UDI.»

Jeg går ut fra de mener at et slikt rom ikke har vært der mens du var en del av ledergruppen. Hva er din kommentar til det?

Manuela Ramin-Osmundsen: Min kommentar er å gjenta det jeg har sagt tidligere: Vi hadde et stort fokus på produksjon. Jeg mener at innenfor de budsjettene som vi hadde, og det produksjonsfokus som vi hadde, så hadde vi – ikke i ledergruppen, men i avdelingen – noen faglige diskusjoner. At enkelte medarbeidere syns at diskusjonene ikke har vært grundige nok, omfattende nok, det får jo være så sin sak, men jeg selv har vært for å sette mer fokus på fag, og har sagt det også ganske klart. Men det er også en prosess som måtte gå hånd i hånd med en budsjettmessig diskusjon knyttet til hva slags total kapasitet Utlendingsdirektoratet ville få for å kunne ta seg av produktivitet og faglighet på en bredere måte, slik jeg så det.

Inge Ryan (SV): Takk. De øvrige spørsmålene har jeg fått svar på.

Møteleiaren: Då går vi til siste utspørjar i denne bolken. Det er Magnhild Meltveit Kleppa frå Senterpartiet. Ver så god. Du har 5 minutt.

Magnhild Meltveit Kleppa (Sp): Aller fyrst: Det inntrykket av UDI som no kan synast å vera skapt, som eit direktorat som tøyser grenser i forhold til det handlingsrommet som er, er det di oppfatning av UDI?

Manuela Ramin-Osmundsen: Nei, min oppfatning er at vi under Trygve Nordbys ledelse har utfordret innenfor det rommet som vi hadde, dvs. at når vi hadde en anledning til å komme med forslag, så gjorde vi det. Min oppfatning er at i de aller fleste sakene, når ting kom tilbake fra politisk ledelse, så håndterte vi det etter den intensjonen som var. Men innenfor direktoratet er det enkelte synspunkter som også kan være private synspunkter. Innvandringsfeltet engasjerer også våre medarbeidere, og enkelte kan ha misforstått f.eks. Utlendingsdirektoratets ønske om å se nærmere på hvordan utlendingsforvaltningen harmonerer med samfunnsutviklingen for øvrig, og hatt andre synspunkter på det. Det vil jeg ikke si er umulig, men fra det til å si at vi hadde et nesten regelrett ønske om å tøye grensene – det kjenner jeg meg ikke igjen i.

Magnhild Meltveit Kleppa (Sp): Betyr det at du kjenner deg meir igjen i den beskrivinga som Trygve Nordby gav av at han ofte hadde stått opp og forsvart Stortinget og Regjeringa sin politikk? Er det òg slik for din del?

Manuela Ramin-Osmundsen: Vel, jeg vet også at politisk ledelse har vært misfornøyd med noen av de posisjonene som vi har hatt, noen av de utspillene som Trygve Nordby hadde. Jeg vil si at vi alt i alt på en god del områder også har hatt en tilnærming som faktisk har vært helt i tråd – hvis vi tar bortfall av botilbud, f.eks., har vi virkelig jobbet for å implementere den politikken som har vært. Jeg oppfatter at vi på de aller fleste områder gjorde den kompliserte jobben det var å være premissleverandør og så etterpå implementere. Jeg oppfatter at det var reelt at statsråden enkelte ganger var misfornøyd med de posisjonene som Utlendingsdirektoratet og Trygve Nordby tok, og sa klart fra. Og jeg oppfatter at det er en helt riktig beskrivelse Erna Solberg gir – at hun hadde ønske om å ta en del av den styringen tilbake. Så det er altså helt reelt.

Magnhild Meltveit Kleppa (Sp): Du brukte uttrykket sjokk. Meiner du at det var gale å behandla desse 350 enkeltsøknadene som fekk avslag etter forskrifta, etter § 8?

Manuela Ramin-Osmundsen: Nei, jeg har skrevet 13. mars 2006 at jeg mener at vi var innenfor regelverket. Jeg mener at vi hadde anledning til å behandle sakene etter § 8 annet ledd, men jeg mener at vi brøt intensjonen i forskriften.

Jeg fikk sjokk da jeg så hvordan notatet var utformet. Jeg synes ikke det var noe godt notat. Igjen var jeg ikke med på de diskusjonene med asylavdelingen, så å lese notatet med de føringene om en liberal praksis og en vurdering av hva en ny regjering skulle gjøre – for meg hører ikke dette hjemme i en faglig diskusjon om hva vi skal

gjøre. Det var derfor jeg fikk sjokk. For meg var det det dokumentet som tydeliggjorde at vi beveget oss innenfor det politiske rommet. Det var min vurdering der og da. Men jeg har aldri ment at vi ikke hadde anledning til å behandle sakene etter § 8 annet ledd.

Magnhild Meltveit Kleppa (Sp): Så eit siste spørsmål. Det er beskrive og sagt i rapporten at du hadde mange andre oppgaver som visedirektør. Det er litt uklårt på kva tidspunkt dette notatet vart lagt inn til deg, men fortel det at det var mange notat som vart lagde til deg, men som det ikkje var di oppgåve å svara på fordi det var andre klårt definerte oppgaver som høyrde til deg som nestleiar i UDI?

Manuela Ramin-Osmundsen: Den arbeidsfordelingen vi hadde, var slik at jeg ikke var i linjen, jeg var ikke noen nødvendig stasjon foran Trygve Nordbys beslutninger. Det vil si at jeg bestrider at et notat er blitt forelagt meg, at jeg kanskje skulle ha sett det, men ikke har forstått det. Men for de oppgavene vi hadde, var det sånn at vi stolte på hverandre, og dersom jeg hadde et spørsmål i forhold til en problemstilling på de områdene som jeg hadde ansvar for, så brakte jeg problemstillingen til direktørgruppen i direktørkollegiet. Så på samme måte som jeg ikke fikk alle dokumentene som Trygve Nordby fikk, så fikk ikke han alle de dokumentene som jeg fikk under mine ansvarsområder. Og det var mitt ansvar å bringe opp spørsmål som kunne oppstå. Sånn fungerte vi.

Møteleiaren: Då er tida omme, og vi går over til oppklarings spørsmål. Først saksordførar Dagfinn Høybråten.

Dagfinn Høybråten (KrF): Når jeg lytter til svarene dine, er det ett punkt som jeg ikke får til å henge helt sammen og ikke forstår, og det er følgende: Du sier at da du fikk se notatet og ble klar over dets innhold, så fikk du sjokk. Samtidig fikk du beskjed om hva departementet mente om hva UDI hadde gjort. I denne sjokktilstanden og med denne kunnskapen om hva departementet hadde sagt i møtet 2. februar, gikk du tilbake til direktoratet, men foretok deg ingenting i forhold til behandling av sakene. Hvordan henger dette sammen?

Manuela Ramin-Osmundsen: 2. februar får jeg på et kontaktmøte beskjed om at det brevet som vi sendte 23. januar, er et brev som departementet ikke er helt enig i. De reagerer på det vi har gjort. Jeg avventer en formell tilbakemelding fordi det er embetsverket som sier det. Jeg er pågående. I løpet av februar begynner jeg å få en del informasjon, og jeg ber flere ganger våre avdelinger, i hvert fall den som jobber med asylspørsmål, om å gi meg informasjon. Det er vinterferie, og så får jeg en telefon fra embetsverket om at jeg må til statsråden 7. mars for å gi en muntlig redegjørelse om saken. Da hadde jeg ikke kommet til bunns i saken, jeg hadde ikke fått det notatet. Da var det egentlig sånn: Ja, vi har en juridisk uenighet mellom Utlendingsnemnda og oss i forhold til hvorvidt vi hadde dette skjønnsrommet.

Men fra å ha en juridisk uenighet til å se et notat som for meg med all tydelighet synliggjør at vi beveger oss innenfor det politiske rommet, og gjør det bevisst, det er det som var så sentralt og så kritisk for meg. Det er faktisk departementet som etter møtet den 7. mars, hvor jeg muntlig allerede hadde sagt at nei, vi har gjort en feil, sier at behandlingen av de resterende sakene, og jeg tror at det var et trettitall saker, må stanses. 99,5 pst. av sakene var over og ut, så det var restsakene som skulle håndteres. Det var egentlig å gå historien bakfra å vurdere hva slags økonomiske konsekvenser man kunne få av den saken. Det er situasjonen.

Berit Brørby (A): Både Nordby og du har sagt her veldig sterkt at hele Graver-prosessen, for å kalle den det, har gått på rettssikkerheten løs. Kan du nevne noen eksempler på det du mener er de alvorligste anklagene i forhold til dette med rettssikkerhet?

Og det andre er: Fanget du noen gang opp som nestkommanderende i UDI signaler på det som har fått merkelappen «ukultur»? Har du noen gang fanget opp sånne signaler i dine år der?

Manuela Ramin-Osmundsen: Granskingsregelverket er et regelverk som er et rundskriv fra 1975. Det alvorligste i dette regelverket er at det er ingen henvisning til bevisførsel. Det andre er at det er ingen kontradiksjon, eller svært lite muligheter for kontradiksjon. Jeg var klar over at jeg hadde mulighet nærmest til å bo i departementet for å kunne høre på 41 forklaringer, men det var ikke fysisk mulig å være til stede. Og som sagt: Jeg skulle komme tilbake til Utlendingsdirektoratet, og for meg var det uhørt å sitte og høre på hva saksbehandlerne hadde å si.

Granskingskommisjonens rapport er ikke noe enkeltvedtak. Jeg som person, som kunne ha fått en offentlig avskjedigelsesdom, hadde ingen mulighet til å påklage dette vedtaket. I praksis hadde jeg ikke tilgang til mitt elektroniske arkiv. Jeg forlot mitt kontor 7. april, og hadde ikke tilgang til helt sentrale dokumenter. Bare sånn hukommelsesmessig: Hvordan kan jeg huske at det var et kontaktmøte 2. februar? Jeg var fjernet fra kontoret, mens de andre som uttalte seg, hadde løpende kontakt, fordi de jo jobbet i Utlendingsdirektoratet.

Jeg har ikke fått tilgang til alle forklaringer, og på linje med Trygve Nordby har jeg fått ti forklaringer etter at rapporten ble lagt fram. Dette er veldig annerledes enn de alminnelige sivile og strafferettslige prosesser. Jeg fikk overlevert over bordet de to perifere dokumentene som Graver-kommisjonen baserer seg på. Dette skjer ikke ved vanlige domstoler. Der sitter Graver-kommisjonen med en bunke dokumenter, og jeg spør: Hva baseres deres vurderinger på? Og så får jeg to dokumenter over bordet! Det er en ganske stor påkjønning.

Det er riktig at det ikke er noen henvisning til muligheter for å få dekket sine advokatutgifter, og hvis det er én ting som jeg har hatt behov for i denne prosessen, er det å få ordentlige juridiske rådgivere.

Dette er noen eksempler. Jeg er over denne saken nå. Men jeg synes det er viktig for Norge og for andre borgere at man rusker opp i dette regelverket, for det kommer til å bli flere granskingskommisjoner som vil peke på den enkeltes ansvar i ulike saker.

Hva gjelder ukultur, er jeg ikke enig i begrepet «ukultur».

Jeg vil ellers si at jeg var kjent med at særlig våre jurister var misfornøyd med at vi hadde så sterkt fokus på produksjon, og de ønsket sårt at muligheter til å ha faglige diskusjoner skulle bli viet mer oppmerksomhet. Når det først er sagt, har vi også lagt bak oss i Utlendingsdirektoratet to års arbeid med å sette mer fokus på menneskerettigheter, vi har satt mer fokus på kunnskap, vi har hatt vårkonferanser. Jeg er kjent med at min «baby», altså barn i utlendingsforvaltningen, blir viet en stor vårkonferanse 6. juni.

Dette er eksempler på at vi var på vei, men alt er ikke bra. Jeg hadde sagt til hele min ledergruppe, de 55, at vi er kommet ganske langt, men godt skal og kan gjøres bedre. Faglighet var absolutt et av forbedringspunktene.

Carl I. Hagen (FrP): Først en kort bemerkning: Graver-kommisjonen kunne jo ikke føre til noen offentlig avskjedigelsesdom. Det er en domstol som i tilfelle skulle behandle en tvist om en avskjedigelse er lovgyldig eller ikke, og da ville det vært de vanlige rettsreglene som gjelder.

Du har vært veldig opptatt av at det var stort fokus på produksjon. Det UDI har produsert så vidt jeg kan forstå, er avgjørelser av søknader, altså av enkeltsaker. Det er det som er produksjonen, antall enkeltsaker som man tar en avgjørelse på. Skal man øke produksjonen uten å ansette flere folk, er det bare to ting man kan gjøre. Det ene er å redusere behandlingstiden pr. sak for å få flere saker igjennom pr. saksbehandler og få kortere behandlingstid på hver enkelt sak. Og det er å redusere kontrollen med de opplysningene som ligger i hver sak. Da kan man få flere saker igjennom med samme bemanning. Men da vil det selvsagt også være større grad av tvil om sakene. Når man har mindre tid, mindre kunnskap, mindre kontroll, er det større grad av tvil. Og da er mitt spørsmål: Hvis man er i tvil, kan man ha to hovedretningslinjer fra dem som bestemmer. Det er: Hvis tvil, svar ja. Eller: Hvis tvil, svar nei. Hvilken retning av disse to eneste alternativer var det direktoratet fulgte i alle disse tvilssakene som man nå har hatt, når man har økt produksjonen, som både du og direktør Nordby har sagt at man greide? Var hovedlinjen da at hvis tvil, svar ja til søknaden om opphold, eller var retningslinjen at hvis tvil, si nei til søknaden om opphold?

Manuela Ramin-Osmundsen: Jeg kjenner til spørsmålet, og jeg vet at flere har gitt ulike svar på det. Mitt personlige synspunkt er at det er ikke noe entydig ja- eller nei-svar på dette spørsmålet. På enkelte saker, f.eks. proforma, hvis tvil, tror jeg at svaret var ja. Men hvorfor det? Fordi man har mulighet i forhold til akkurat disse sakene til å komme tilbake og ta en konkret vurdering av om to

personer faktisk bor sammen etter at søknaden er behandlet. Så det er et eksempel, men jeg tror ikke at det er mulig å gi et ja- eller nei-svar på hvordan vi behandler tvilstilfeller i 70 000 saker.

Carl I. Hagen (FrP): Så det kom ingen retningslinjer fra departementet på det? Det er jo en politisk vurdering, nemlig. Det er jo en ren politisk vurdering om man skal ha en linje hvor man sier nei til saker hvor det er tvil, eller ja til saker hvor det er tvil. Det er en politisk avgjørelse.

Manuela Ramin-Osmundsen: Jeg kan ikke erindre at jeg har hatt noen politiske retningslinjer om hvordan vi behandler tvilstilfeller generelt i alle våre 70 000 saker.

Møteleiaren: Då er tida for denne bolken oppbrukt, og vel så det. Då er det berre eit spørsmål til slutt: Har du kjensla av å ha fått sagt det du vil, eller vil du seie noko meir til komiteen? Då har du inntil 5 minutt. Ver så god!

Manuela Ramin-Osmundsen: Jeg har veldig lyst til å si noe til komiteen. Jeg har som svar på et av de spørsmålene som jeg har fått, sagt at MUF-saken i størrelse var som en ert i totaliteten av de oppgavene som vi hadde. Det betyr ikke at det ikke var noen prinsipiell ert, det betyr ikke at saken ikke var viktig, men vi hadde svært mye å gjøre. Når jeg begynner der, er det også for å si at jeg mener oppriktig at det UDI som jeg forlot 7. april 2006, aldri hadde vært så bra som det da var. Vi hadde satt fokus på produksjon, som sagt, vi hadde evne til å fokusere mer på kunnskap, vi hadde evne til å fokusere mer på statistikk, fokusere mer på internasjonalt arbeid, bedre omstilling og mindre rigid organisasjon. Men som jeg også sa, det betydde ikke at vi ikke hadde en vei å gå i forhold til noen områder. Da jeg fikk dette notatet, som enkelte betegner som et godt dokument, syntes jeg personlig – uten å kritisere saksbehandlerne, som har gjort så godt de kunne – at det ikke var noe godt dokument, og det var et eksempel på at på det området, faglig, i forhold til praksis, i forhold til vurdering av regelverk, i forhold til vurdering av jusen, der hadde vi i hvert fall en vei å gå. Jeg håper virkelig at MUF-saken vil bringe utrolig mye positivt med seg etter at støvet, eller i hvert fall tempoet, har lagt seg, for det er mye bra i den organisasjonen som fortjener bred og stor oppmerksomhet. Jeg vet at Graver-utvalget jobber med dette, statsråden har sagt hva han kunne tenke seg å gjøre. Jeg mener at jeg var på vei til å sette fokus på disse områdene, og jeg håper at utlendingsforvaltningen blir en god utlendingsforvaltning i fremtiden, for det trenger vi alle sammen.

Møteleiaren: Tusen hjarteleg takk for at du stilte opp! Då tek høyringa ein pause til kl. 19.50, og då startar vi presis.

Høyringa vart avbroten kl. 19.27.

Høyringa vart teken opp att kl. 19.50

*Høyring med professor Hans Petter Graver,
leiar av granskingskomisjonen*

Møteleiaren: Eg vil då ønskje leiaren for granskingskomisjonen, professor Hans Petter Graver, velkomen. Han har med seg dei to andre medlemene i komisjonen, seniorrådgjevar Inger Johanne Sundby og sorenskrivar Bjørn Solbakken. Velkomne skal også dei vere.

Då får Hans Petter Graver 10 minutt til å orientere komiteen innleiingsvis. Ver så god!

Hans Petter Graver: Takk leder, komite!

Komiteen har stilt to spørsmål for denne høringen, og jeg regner med at det er det første spørsmålet som det er særlig interessant at jeg belyser, nemlig spørsmålet om hvordan det har vært mulig at den styringskultur som Graver-utvalget beskriver, har fått utvikle seg. Jeg går da ut fra at komiteen sikter til det utsagnet i vår rapport som allerede er blitt sitert flere ganger:

«Ledelsen var preget av en kultur hvor det å legge seg i lovens ytterkant og «tøye grensene» verken ble oppfattet som problematisk, kritikkverdig eller i strid med tillitsforholdet mellom departementet og direktoratet. Det ble drevet et systematisk arbeid fra ledelsens side for å skape forutsetninger for tolkning av regelverket i tråd med ledelsens holdninger.»

Dette er et utsagn som bygger på følgende: for det første at ledelsen, særlig representert ved direktør Nordby, hadde en uttalt holdning om at direktoratet skulle ha en human og liberal tilnærming til saksbehandlingen og utnytte de muligheter regelverket gav, både generelt og i forhold til MUF-erne spesielt, og at dette ble formidlet til saksbehandlerne som ledelsens holdning. Det er et utsagn som bygger både på vår undersøkelse av disse MUF-sakene, og på mer generelle ting. For eksempel er det gitt instruks internt i direktoratet om at UDIs forslag til formålsbestemmelse i ny utlendingslov, som da er satt frem i UDIs høringsuttalelse til den loven, skal legges til grunn som retningsgivende for skjønn under dagens lov. Så det er også et eksempel på dette.

For det andre viser denne saken at det forhold at en slik tilnærming kunne føre direktoratet i en situasjon som kunne synes – og da siterer jeg fra dette 6. oktober-notatet – «ikke å samsvare med KRDs rundskriv og forskrift», og som «tøyer grensene langt», ikke var foranledning til verken å utrede nærmere hvor grensene går, eller å orientere departementet.

Dette var jo tiltak som ble anbefalt som en ordinær anbefaling så å si, både av underdirektør og avdelingsdirektør, og Nordby selv har forklart at det ikke gav foranledning til noen spesielle tiltak, selv om dette var uttrykkelig nevnt i notatet. Så det er særlig det vi sikter til. Det var altså ikke noe ekstraordinært å gi sin tilslutning til en praksis på de forutsetninger.

Når det er sagt, vil jeg gjerne si at vi ikke har brukt ordet «ukultur». Vi har heller ikke kritisert noen for å ha en

human og liberal tilnærming, og vi har ikke kritisert direktoratet for å tøye grensene. Grunnen til at vi ikke har rettet kritikk mot det, er at vi ikke anser det for å være kritikkverdig.

Jeg vil si litt om språkbruk. Vi er blitt kritisert, i hvert fall i avisdebatten, for å bruke belastende og kraftige uttrykk. Jeg vil heller se det slik at vi har bestrebet oss på å være tydelige. Det er kanskje uvant at en offentlig granskingskomite er så tydelig som vi har vært, men vi uttrykker tydelig kritikk der vi mener det er grunnlag for det, og vi unnlater å uttrykke kritikk der vi mener det ikke er grunnlag for å uttrykke kritikk. Man må altså ikke lese kritikk inn på andre punkter enn der vi uttrykkelig sier det.

Men det vi har sagt, er for det første at hvis en slik tilnærming legges opp systematisk for en gruppe saker for å fremme et eget syn, dvs. et syn som avviker fra et uttalt syn fra departementet, er det i strid med alminnelige prinsipper for underordningsforhold i forvaltningen. Vi må huske på at på det tidspunkt hvor denne praksis ble lagt opp, var styringsforholdene endret, slik at det var instruksjonsmyndighet for departementet i generelle tilfeller på dette tidspunkt.

Så sier vi for det andre at hvis man vil gjøre dette, hvis man vil legge seg i ytterkant, hvis man vil tøye grensene, hvis man vil følge en liberal politikk som i utgangspunktet ikke er kritikkverdig, må man for det første forsikre seg om hvor grensene går, slik at man ikke havner på feil side. Det ble ikke gjort. For det andre må man forsikre seg om at saksbehandlingen holder seg innenfor de grensene som man har identifisert. Det ble heller ikke gjort. I lys av at administrerende direktør var gjort oppmerksom på at forslaget lå i grenseland, og til og med var tilbudt et møte med avdelingsleder for å diskutere dette nærmere, uten å følge opp det, har vi funnet denne unnlatsen sterkt kritikkverdig. Det går mer på internkontroll, kvalitetssikring, styringsforhold – det er det vi kritiserer for. Videre har vi sagt at det er et ledelsesansvar å treffe de nødvendige tiltak for å påse at praksis legges opp lovlig. Dette er et ansvar for kvalitetssikring, det er altså ikke et ansvar for direkte feil. Og når det gjelder den øvrige del av ledelsen som vi kritiserer, er det dette vi kritiserer dem for. I et direktorat hvor ledergruppen møtes tre ganger i uken, vil et slikt ansvar på det overordnede plan etter vårt syn ramme kollektivt, i alle fall for dem som i vesentlig grad har vært inne i sakens tidligere faser.

Direktoratet er for øvrig pålagt av departementet i bevilgningsbrev fra 2004 å innføre system for kvalitetssikring i forhold til sine vedtak. Så det er altså i henhold til en plikt som er pålagt direktoratet.

Jeg vil gjerne understreke at det er forskjellige måter å nærme seg denne typen svikt på. Man kan begynne nedefra med saksbehandlerne og kritisere, og undersøke om de har gått utenfor lovens rammer. Vi valgte bevisst ikke den tilnærming, men å starte i toppen, ut fra den filosofi at når det svikter i en organisasjon, er det i utgangspunktet et spørsmål om systemsvikt og ledelsesansvar. Først hvis man konstaterer at ledelsen har gjort det den burde, kan man begynne å rette blikket nedover for at folk ikke har

fulgt opp de instruksene som er gitt. Men i dette tilfellet konstaterte vi altså svikt i ledelsen på det, og da fant vi ikke grunn til å gå videre.

Vi ser altså praksis i Irak-saken som en systemsvikt. Det er ikke et problem at en styringskultur fikk lov til å utvikle seg, for styringskulturen er etter vårt syn legitim. Men det som er problemet, er at systemet sviktet, dels ved at man havnet utenfor sine fullmakter – delvis – og dels at man brøt kravene til rapportering.

Dette bygger på mange ting. Vi skisserer også i rapporten hva dette kan være: bl.a. en humanitær innstilling, sterke krav til produktivitet, avstand mellom ledelse og saksbehandlere, manglende fokus i ledelsen på kvalitets-sikring og pulverisering av ansvaret i ledergruppen. Dette bygger vi ikke bare på denne saken – det har blitt sagt at vi uttaler oss generelt på grunnlag av én sak – men vi bygger bl.a. på en stor arbeidsmiljøundersøkelse som ble foretatt i 2002 i direktoratet, som bl.a. viser at over 40 pst. av saksbehandlerne svarer negativt på spørsmål om de har tillit til toppledelsen. Og vi bygger det på en rapport om intern kommunikasjon som også direktoratet har fått utført av en ekstern konsulent i 2004, som viser en ulik virkelighetsforståelse mellom topp og bunn i organisasjonen, og at kommunikasjonen i hovedsak går fra topp til bunn.

Jeg vet ikke om jeg har tid til det, men jeg skulle gjerne sitert litt fra et avsnitt her som er illustrerende, hvor det står i den rapporten, om saksbehandlerne:

Mange av dem påpeker avstanden mellom de som arbeider med saker, og de som tar beslutningene, og føler toppledelsen ikke anerkjenner deres kompetanse. Hovedkritikken saksbehandlerne retter mot toppledelsen, er mangelen på begrunnelse for beslutninger som fattes, samt at toppledelsen er fjern og har liten kjennskap til hva som skjer på bunnen i organisasjonen. Det er hovedsakelig saksbehandlerne som påpeker gapet mellom teori og praksis, med henvisning til at mange av ideene og de fine tankene som kommer fra toppledelsen, vanskelig lar seg gjennomføre i praksis. Flere av saksbehandlerne påpeker også at den nye ledelsen er mindre opptatt av juridisk forankring og mer opptatt av kvantiteten av saker som behandles.

Og så siteres det:

Det eksisterer en egen definisjon av lojalitet her i UDI. I UDI skal vi ha lojalitet til toppledelsen og ikke til samfunnet og sakene vi behandler.

Vi har ikke gått nærmere inn på det. Vi har skissert disse tingene avslutningsvis i rapporten, fordi dette jo i det vesentlige er ting som hører til del 2 av rapporten. Men det er del av de offentlige dokumentene, som det er laget en liste over, som er offentlig tilgjengelige, og som flere av media allerede har fått innsyn i.

Jeg har også lyst til helt på tampen bare å si litt om rettssikkerhet.

Møteleieren: Det er om lag 1 minutt igjen.

Hans Petter Graver: Inkvisisjon er en term jeg har brukt, og det bruker jeg som en teknisk term som beteg-

nelsen på den prosess vi har i Norge. All forvaltning i Norge er inkvisitorisk i den tekniske betydning. Det betyr at det er beslutningsorganet som legger opp prosessen, som bestemmer over rammene, og som har ansvaret for sakens opplysning. Det betyr ikke at man ikke innrømmer kontradiktoriske rettigheter, og det betyr ikke at man bruker de katolske kjetterprosessene som ideal. Vi har forholdt oss til lovverket. Utgangspunktet er at det er ingen lovregler om saksbehandlingen for granskingskommisjoner, utover de generelle regler i forvaltningsloven om habilitet, taushetsplikt og rett til advokat og offentlighetsloven. Det er altså ingen lovregler om partsrettigheter. Så har vi dette rundskrivet, og så har vi alminnelige prinsipper. Vi valgte å legge oss på en praksis som gjør at vi har fulgt forvaltningsloven § 16 om forhåndsvarsel. Vi har fulgt § 17 om uttalerett, og vi har fulgt § 18 om dokumentinnsyn. I tillegg til dette, altså utover de rettigheter som gjelder etter forvaltningsloven, har vi gitt rett til tilstedeværelse, som da ble benyttet av partene to ganger. Ramin-Osmundsen bad om det en tredje gang og fikk det. Og vi har gitt dem anledning til å kommentere utkastet. Det er altså rettigheter som går utover forvaltningsloven. Så kan man selvfølgelig si at det er for dårlig, men vi mener at hvis man ser det i forhold til de regler som gjelder, har de altså fått overoppfylt det.

Møteleieren: Takk skal du ha.

Då gir eg ordet til ordføraren for saka, Dagfinn Høybråten frå Kristeleg Folkeparti. Du har 10 minutt på det.

Dagfinn Høybråten (KrF): Jeg vil starte med å ta utgangspunkt i den ganske massive kritikk som Graver-utvalgets innstilling, og ikke minst prosessen som ledet fram til innstillingen, ble gjenstand for da komiteen hørte de to tidligere direktørene tidligere her i dag. Jeg går ut fra at Graver var til stede på en slik måte at han fikk med seg den kritikken, slik at jeg kan legge det til grunn for spørsmålet. Her ble det fra begge hevdet at alminnelige krav til rettssikkerhet ikke var ivarettatt, ut fra manglende mulighet til kontradiksjon. Det ble ikke opplyst om rettighetene som part. Man fikk ikke tilgang til alle rapporter fra høringer og intervjuer før etter framleggelse av rapporten. Det ble lagt ensidig vekt på enkelte utsagn på bekostning av andre utsagn fra dem som var hørt. Man hadde ikke muligheter til krysseksaminasjon av dem som ble hørt av kommisjonen. Hva har utvalgets leder å si til denne kritikken?

Hans Petter Graver: Det ligger jo for så vidt allerede i svaret, i det jeg sa om de regler vi fulgte. Jeg oppfattet vel Ramin-Osmundsens kritikk først og fremst som en kritikk mot regelverket og ikke mot vår praksis, og det har jeg for så vidt ingen kommentarer til. Når det gjelder bevisvurderingen, er det altså slik at vi hadde to uavhengige vitneutsagn om at dette notatet var hos henne eller ble sendt til henne, og vi fant ingen grunn til å se bort fra dem. Skulle vi sagt at vi ikke festet lit til dem, måtte det ha vært hvis vi hadde funnet det bevist at dette notatet ikke hadde vært hos henne. Vi oppfattet begge disse utsagnene som

klare og troverdige, og vi kunne ikke se noe grunnlag for å dra troverdigheten av disse i tvil når vi så det i forhold til saken for øvrig.

Når det gjelder kritikken fra Nordby, gikk den mer konkret på vår saksbehandling. Det ble gitt informasjon om rettigheter, både om retten til å være til stede – Nordby svarte da at han ikke var interessert i å være til stede på disse møtene, for vi bad om at de sa fra, slik at vi hadde en oversikt over når vi kunne regne med at partene var til stede – og om retten til dokumentinnsyn osv. Det er riktig at selve utskriftene fra disse lydbandene – vi tok alle samtalen opp på bånd – kom etter hvert, og at noen av dem kom etter at rapporten ble avgitt. Det skyldtes rett og slett kapasitetsproblemer. Det tok litt tid før vi kom i gang med utskrivningen, og så hadde vi da et byrå som skrev suksessivt. Men vi foretok da en prioritering, og de ti som ikke var ferdig før rapporten var ferdig, var ikke blant de ti mest sentrale, for å si det slik. Men de hadde altså muligheten til å sitte der og være til stede. Og så kan de si at de ikke hadde tid til det, men slik er det også i vanlige prosesser, ikke sant? Har man ikke tid til å være til stede som part, er det ens egen sak.

Dagfinn Høybråten (KrF): I forhold til Justisdepartementets lovavdeling er det et sentralt punkt i innstillingen hvor utvalget kommenterer den første uttalelsen som lovavdelingen gav til departementet. Jeg går ut fra at Graver i dag har gjort seg kjent med den uttalelsen som kom i går, og jeg vil gjerne høre hans kommentar til den, i lys av det utvalget skriver.

Møteleiar: Du har 1 minutt.

Hans Petter Graver: Etter mitt syn bekrefter den det som vi sa i rapporten, og som jeg også sa ved fremleggelsen, at det ikke var noen store forskjeller på vårt syn og lovavdelingens syn i det første brevet. Det var bare på ett punkt, egentlig, og det var lovligheten generelt av de arbeidsrelaterte hensyn, og det var lovavdelingen uklar på i det første brevet. I det nest siste avsnittet i det nye brevet sier de at etter deres syn vil de, altså de arbeidsrelaterte hensynene, ikke i seg selv kunne utgjøre «sterke menneskelige hensyn». Det er akkurat det vi sier også. Og så sier de at i en helhetsvurdering kan selvfølgelig også de vektlegges. Men jeg mener at det nest siste utsagnet i avsnittet i brevet fra lovavdelingen samsvarer helt med det vi sier på side 42 om nøyaktig det samme. Jeg kan derfor ikke se at det er noen som helst forskjell i oppfatning nå.

Møteleiar: Då gir eg ordet til Svein Roald Hansen frå Arbeidarpartiet. Du har 5 minutt.

Svein Roald Hansen (A): Takk for det, leder.

Jeg skal fortsette litt der vi nå slapp, nemlig med debatten om kommisjonens vurdering av at vedtakene lå på grensen eller over og var ulovlige. Jeg har lyst til å spørre: Hvordan påvirker utvalgets konklusjoner om at det ble oppfattet at vedtak var i direkte strid med loven og for-

skriften, de øvrige konklusjonene og kritikken i rapporten? Da tenker jeg først og fremst på det at man ikke underla det problemstillingen som er reist i praksisnotatet om at dette synes ikke å samsvare med KRDs rundskriv, og at det ble ansett ikke nødvendig å orientere departementet.

Hans Petter Graver: Det påvirker ikke så veldig, for, som jeg sier, det vi først og fremst kritiserer ledelsen for, er manglende tiltak for, når man bevisst legger seg i grenseland, å foreta en nærmere utredning av hvor grensene går, og sikre at saksbehandlingen samsvarer med det. Det er klart at det er litt mer alvorlig hvis man faktisk faller over på den gale siden av og til, som man da har gjort. Men selve prinsippet – altså mangelen på kvalitetssikring – den kritikken står enten man havnet på den ene eller andre siden, når man bevisst har lagt seg på grensen.

Svein Roald Hansen (A): Så til det som går på kulturen og kritikken, for så vidt, som er avdekket innad. Du viste til en arbeidsmiljøundersøkelse fra 2002, hvor 40 pst. sa at de manglet tillit til ledelsen. Er situasjonen annerledes i dag, for vi har hørt om en utlendingsforvaltning som har hatt store problemer med å ta unna sakene, og som har vært under omorganisering i denne perioden? Det er det ene. Så siterte du noen som har sagt at her i UDI skal vi ha lojalitet til toppledelsen, ikke til samfunnet og sakene vi behandler. Nær sagt: Hva tas det som et bevis for, for det er et utsagn man kjenner igjen fra mange andre saksforhold? Jeg har jobbet politisk i sosialområdet på lokalt nivå, og der har man også hatt mange sånne holdninger. Så hva er det utsagnet et bevis på?

Hans Petter Graver: Når det gjelder arbeidsmiljøundersøkelsen, sa jeg at det var 40 pst. som svarte negativt. Det betyr at de er delvis enig/delvis uenig i at de har tillit til toppledelsen. Så er det dem som er litt enige, og dem som er helt enige. Det omfatter altså de kategoriene. Vi har som sagt ennå ikke gått så grundig inn i dette. Det at de samme forholdene for så vidt er påpekt i undersøkelsen fra 2004, sier oss noe om at man kanskje ikke har lyktes helt med forbedringen man satte i gang etter arbeidsmiljøundersøkelsen i 2002.

I tillegg har vi lyttet til de tillitsvalgte, som vi har snakket med ved flere anledninger, som for så vidt gir uttrykk for at situasjonen ikke er særlig annerledes i dag. Så det er ikke slik at vi her har bygget på utsagn fra enkeltstående saksbehandlere. Vi har hatt flere samtaler med de tillitsvalgte og valgt å legge stor vekt på det de har sagt om sine oppfatninger av hva som er organisasjonens problemer.

Svein Roald Hansen (A): Er det tid til et spørsmål til? – Det siste går på det som ble lagt inn i bestillingsbrevet fra 2004, om plikt til å innføre kvalitetssikringsprinsipper. Er det fulgt opp også i rapporteringen til departementet på en adekvat måte?

Hans Petter Graver: Det er også av de ting vi ikke har undersøkt til bunns ennå, men det er fulgt opp ved at

man har utarbeidet og innført systemer for kvalitetsmåling. Det er selvfølgelig en viktig del av kvalitetsstyringen. Men jeg kan ikke se at man har fulgt opp – kvalitetsstyring går jo både på å identifisere i hvilken grad man skal etterleve, sikre at de kravene formidles ned, og så måle, ikke sant?

Møteleiar: Då gir eg ordet til Carl I. Hagen frå Framstegspartiet, som òg har 5 minutt. Ver så god.

Carl I. Hagen (FrP): Nå tar jeg utgangspunkt i de høringene vi allerede har gjennomført, og som dere i dag har hørt, og dere har vel også fulgt med i avisene. Jeg tror det var Trond Nordby som ramset opp navn på juridisk ekspertise som offentlig har hatt meninger om den rapporten dere har laget. Er det noe av det dere har hørt i dag, eller lest i avisene, som får dere til å ville endre noe i rapporten som vi har blant våre dokumenter? Er det noe dere angrer på, vær så snill, vektlegg de setningene der litt mindre enn det som står der nå? Ønsker dere å endre kommisjonens rapport, basert på det som har fremkommet etter at den ble laget?

Hans Petter Graver: Nei.

Carl I. Hagen (FrP): Det var et veldig fint og klart svar.

Det holder.

Møteleiar: Då går vi til Høgre sin representant, Per-Kristian Foss – 5 minutt.

Per-Kristian Foss (H): Da slipper jeg å stille det spørsmålet iallfall. Det er besvart klart.

Jeg har lyst til å følge opp et tema som Nordby var inne på, nemlig hvorfor han ikke reagerte da 30 ansatte skrev et brev til ledelsen og sa at her har vi åpenbart gitt opplysninger som statsråden – daværende statsråd Solberg – har gitt videre til Stortinget som ikke stemmer. Kan du gi noen forklaring? Jeg har ikke jobbet i utlendingsforvaltningen, og heller ikke i departementer som er i nærheten av det, men for å si det sånn: Hvis noe sånt hadde kommet på bordet til de embetsmenn jeg kjenner, hadde det vært reaksjon om det så hadde vært midt på natten. Kan du gi noen forklaring på hvorfor det ikke ble reagert på det?

Hans Petter Graver: Vi har ikke gransket det spesielt. Når det gjelder det å granske sak, har vi holdt oss veldig strikt til mandatet og utelukkende sett på disse MUF-sakene. Så har vi selvfølgelig registrert en god del informasjon om andre saker og om mer generelle ting. Vi har definert vår hovedoppgave i del 2 som å være mer et utredningsutvalg enn et granskingsutvalg. Vi kommer ikke til å gå inn og granske sånne ting. Så den gode forklaringen på det kan jeg ikke gi, og i sak vil jeg heller ikke kunne gi det etter rapport nr. 2, men jeg vil nok kunne gi et bedre bilde av forholdene.

Men vi peker på en del ting allerede her, slik som et nokså ekstremt produksjonspress til tider. Det var et di-

rektorat – på linje med mye annen offentlige forvaltning i samme periode – som var underlagt stadig økte krav i forhold til produksjon, uten at man for så vidt har noen særlig systematisk tenkning, har jeg inntrykk av, verken her eller andre steder, rundt hvordan man skal ivareta rettssikkerheten, altså om det fins andre, mer effektive måter å sikre rettssikkerhet på enn tradisjonell, gammeldags saksbehandling, som tar tid. Det er en utfordring for forvaltningen generelt, og det er en utfordring for dette direktoratet i en tid med stadig økte krav til produktivitet.

Per-Kristian Foss (H): Takk for svaret. Jeg vil bare legge til at det med produktivitet og et stort antall saker ikke er noe helt spesielt for denne etaten. Likningsetaten har, for å si det sånn, ganske mange saker pr. år. Kommer det spørsmål fra statsråden til likningsetaten om en aktuell sak, er jeg helt overbevist om at det passerer ledelsen, fordi den skal leveres til Stortinget. Og en statsråd som sier noe galt i Stortinget, kan risikere mye. Det er akkurat den varsellampen der jeg etterlyser.

Hans Petter Graver: Det er én ting til jeg vil si – jeg kjenner jo ikke utlendingsforvaltningen fra før – som vi ikke har gått inn på nå: Tor Saglie fortalte oss at i løpet av ett år, da han satt som departementsråd, gikk det 700 notater fra avdelingen i departementet til politisk ledelse, altså i gjennomsnitt tre pr. dag. Det sier litt om aktivitetsnivået.

Vi har begynt å se på forholdet mellom direktoratet og departementet, og sett at det går flere bestillinger daglig mellom direktoratet og departementet. Hvis dere leser rapporten vår, vil dere se at selv på det tidspunkt da direktoratet var uavhengig, rapporterte de om praksisomlegginger. Hvis departementet gav uttrykk for et syn, fulgte de det. De lot seg for så vidt i praksis instruere, selv om de ikke formelt var underlagt instruksjonsmyndighet.

Jeg husker fra et område jeg kjenner, som er Konkurransetilsynet – som en kontrast – at da Jørgen Kosmo ville inn og si noe om behandlingen av en fusjonssak, i forhold til et direktorat som formelt var underlagt full instruksjonsmyndighet, ble det ramaskrik i Stortinget. Så dette er en verden som jeg tror kanskje er veldig langt unna det som vi har på mange andre forvaltningsområder, og som jeg tror har betydning for svaret på spørsmålet ditt.

Per-Kristian Foss (H): Jeg går over til det dere skriver om Manuela Ramin-Osmundsen. Dere skriver:

«Kommisjonen har sett på den interne kommunikasjon i direktoratet og på Manuela Ramin-Osmundsens rolle spesielt. Hun var ikke med på å legge opp direktoratets praksis i forhold til forskriften. Kommisjonen mener likevel at hun hadde kunnskap om direktoratets praksis, men at hun ikke forstod implikasjonene av dette.»

Bygger dere denne kunnskapen bare på de to i ledelsesgruppen, av ni, som sier hun hadde det på sitt bord? Eller bygger dere det på noe annet? Hva bygger dere det med «at hun ikke forstod» på?

Hans Petter Graver: Vi bygger det dels på at disse tre i ledelsesgruppen som hadde å gjøre med denne saken, sa, og særlig Nordby, som han også sa i dag, at man kunne ikke sitte i ledergruppen uten å ha kunnskap om det. De to som har sagt at hun har hatt notatet på sitt kontor, er ikke i ledergruppen. Den ene var en personlig assistent, og den andre var en av underdirektørene. Så dette er andre personer. Dette er de tingene vi bygger på. Vi bygger det ikke på generelle betraktninger om hva administrerende direktør visste eller burde vite, men vi bygger det på Nordbys utsagn om at dette visste de alle sammen. Vi bygger det på at vi har funnet det bevist at dette notatet var på hennes kontor i løpet av denne tiden. Og så bygger vi det på hennes egen forklaring om at hadde hun sett implikasjonene, hadde hun blitt informert, så hadde hun reagert. Da har vi trukket den konklusjonen at hun var for så vidt informert, men ikke på en slik måte at hun forstod implikasjonene, for da ville hun jo ha reagert – det sier hun jo selv.

Møteleiar: Takk. Då er tida omme. Eg gir ordet til SVs representant – Inge Ryan.

Inge Ryan (SV): Takk, leder.

Jeg ønsker å følge opp spørsmålet fra Hagen. Jeg vil gjerne utfylle litt der. Bekymrer det ikke Graver at to av de mest sentrale personene i denne høringen opplever prosessen som klanderverdig?

Hans Petter Graver: Jeg forstod Hagens spørsmål slik at dette gikk på den materielle jusen, ikke på prosessen.

Når det gjelder prosessen, er det klart at det i hvert fall gir grunn til refleksjon når personer reagerer på den måten. På en måte vil det ofte være slik at det kommer innvendinger mot saksbehandlingen til offentlige organer når offentlige organer treffer vedtak som man ikke kan angripe på andre måter. Når det gjelder en kommisjonsrapport, som ikke er noe vedtak, fins det egentlig ingen andre måter å angripe den på enn å angripe prosessen. Det finnes ikke noen ankemuligheter. Så jeg trekker fra litt på den kontoen.

Inge Ryan (SV): Så til spørsmål to. Vi har fått en rekke reaksjoner, bl.a. fra professor Andenæs, og likeens fra Arild Humlen i Advokatforeningen, som er svært kritiske til rapporten. På spørsmål sier du at du kan ikke se at du ville vurdert ting på en annen måte. Har du ingen forståelse for at andre skarpskodde professorer og advokater kan ha et annet syn – og kanskje har et poeng – på det de har funnet ut i rapporten?

Hans Petter Graver: Jo. Dette er ikke noen akademisk avhandling. At det kan rettes kritikk ut fra hvordan man skulle bygd den opp som en akademisk avhandling, har jeg full forståelse for. Og jeg tar gjerne den diskusjonen i et akademisk ...

Inge Ryan (SV): Det var vel ikke avhandlingen, men konklusjonene de setter spørsmålstegn ved.

Hans Petter Graver: Hvis man ser på dette praksisnotatet, er det listet opp en del hensyn. De fleste av dem er hensyn av den kategori at de faller inn under sterke menneskelige grunner, altså f.eks. at man er gammel, at man har omsorgsforpliktelser osv. Hvis man ser på dette notatet, er det f.eks. nevnt søkere med fremtidig arbeidstilbud. Det er da vi sier at det forhold at en person har et fremtidig arbeidstilbud, isolert sett og alene, går ikke inn under begrepet «sterke menneskelige hensyn». Det er et hensyn som ikke kommer inn under loven i det hele tatt. Det er der vi sier at man i notatet legger opp til en praksis som kan bringe en utenfor loven. Så har vi sett på saker. Da er det gitt tillatelse nettopp ut fra dette, uten at det foreligger, etter hva vi kan se, noen andre momenter – hvis man trekker fra oppholdstiden, som man skulle trekke fra etter forskriften.

Inge Ryan (SV): Jeg har et spørsmål til i forhold til det med sterke menneskelige hensyn og departementets rolle.

Hvilket ansvar mener Graver at departementet har for å undersøke og avklare UDIs praksis når det gjelder sterke menneskelige hensyn i denne saken? Var det noe departementet kunne gjort annerledes?

Hans Petter Graver: Vi har egentlig ikke sett det. Det man kanskje kunne gjort annerledes, var at man kunne gitt § 1 og § 2 i denne forskriften samtidig. Dette har kanskje ført til at det kunne bli noe forvirring, i hvert fall når man ser det utenfra. Først gir man denne § 1, som sier at man skal se bort fra tilknytning som skyldes opphold i riket etter at MUF-tillatelse var gitt. Så gir man § 2 noen måneder etterpå, som sier at man skal gi arbeidstillatelse, som jo er en veldig spesiell konstruksjon. Etter vårt syn kan folk som ser det utenfra, kanskje bli noe forvirret over at det er litt forskjellige signaler. Men direktoratet kan etter vårt syn ikke slippe unna med det. Direktoratet var fullt på det rene med prosessen, at dette var to prosesser som skjedde parallelt, osv.

Møteleiar: Då gir eg ordet til den siste som skal ha utspørjing før vi går over til ein oppsummeringsbolc – Magnhild Meltveit Kleppa frå Senterpartiet.

Magnhild Meltveit Kleppa (Sp): Takk, leiar.

Mitt fyrste spørsmål går på om kommisjonen er fornøgd med dagens regelverk for granskingskommissjonar.

Hans Petter Graver: Det faller utenfor det vi har gransket, og det har vi ikke diskutert heller. Da må jeg nesten svare for egen regning. Jeg har jo i mitt virke som professor, når det gjelder forvaltningsrett, egentlig ivret for at man bør gå lenger enn forvaltningsloven – ikke sant, at forvaltningsloven på en del punkter ikke går langt nok, at man må supplere den med alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper. Ut fra det syns jeg nok at man på et faglig grunnlag kan si at det er en del svakheter ved reglene for granskingskommissjoner. Altså, skal man forholde seg strikt etter boka, så er det frivillig for granskingskom-

misjoner om de vil følge noe utover dette med habilitet, taushetsplikt osv. Men så kommer dette med alminnelige rettsgrunnsetninger inn, som selvfølgelig ikke er frivillig, men som er diffust. I tillegg har vi også hatt en diskusjon om praktiseringen av offentlighetsloven, som ikke er regulert. Altså – vi har praktisert full offentlighet når det gjelder dokumenter som var interne i UDI og i departementet, ut fra at vi mener at det ikke er noen hjemmel for å unnta det å tolke offentlighetslovens unntaksregler utvidende – så der er det et punkt man burde se på. Men jeg vet ikke om jeg vil anbefale – jeg tror man har et veivalg her, fordi enten så har man da en gransking og den type prosess som altså er inkvisitorisk i faglig forstand, eller så har man en domstolsprosess. Da blir det en domstol som skal utføre granskingsoppdrag. Og det er jo et valg som dere som lovgivere egentlig må ta – hva ønsker man? Når det gjelder sjøulykker, har man gått motsatt vei – da har man gått vekk fra sjøforklaringer og over til granskingsmodellen. Men om det er den veien man bør følge, det har jeg ikke noen klar formening om.

Magnhild Meltveit Kleppa (Sp): Eg takkar for svaret.

Årsaka til at eg spurde, er at det har kome fram kritikk mot regelverket i høyringa i dag. Men mitt neste spørsmål vil vere: Kva er dykkar eiga vurdering av kor robuste konklusjonane i kommisjonen er? Sagt på ein annan måte: Er det ekspertise de saknar, f.eks. statsvitarar som kunne sagt noko meir om forholdet mellom departement og direktorat generelt?

Hans Petter Graver: Igjen er vel det spørsmål som kanskje først og fremst bør rettes til dem som har sammensatt oss, holdt jeg på å si. Men vi har jo ekspertise fra organisasjonene og sosiologi, og så er vi jurister. Det er jo selvsagt også avhengig av hva slags undersøkelse og svar man ønsker – ikke sant? Man setter jo sammen en kommisjon både ved å gi den et mandat og ved å velge personer og deres fagkompetanse.

Jeg har ikke sett i denne fasen noe sterkt behov for en gransking som sådan som går på mulige avvik i forhold til regler. Der trenger man jo i hvert fall juridisk ekspertise.

Når det gjelder det neste spørsmålet, om hva som bør gjøres med styringsforholdet for å få det mer optimalt osv., er det jo selvfølgelig slik at man kanskje kunne tenkt seg at kommisjonen hadde en annen sammensetning. Men jeg har heller ikke tenkt nøye over det spørsmålet.

Magnhild Meltveit Kleppa (Sp): Så eit spørsmål som i alle fall går på sjølve saka. Har de gjort dykk vurderingar om kor stor sak dette er? Det har kome fram her at det handlar om behandlinga av 350 såkalla ureturnerbare, og kanskje eit saksfelt totalt på 70 000 saker. Er det det at det er avdekt så kritikkverdige kontakt, informasjonsflyt osv., som egentleg er saka?

Hans Petter Graver: Jeg vet ikke om saken er så stor at den fortjener de ressurser som har blitt brukt på den totalt sett. Det vil jeg kanskje sette spørsmålstegn ved. Men

det er jo en nyttig sak på den måten at jeg tror den illustrerer ganske godt noen mer generelle trekk, som jeg har vært inne på. I tillegg er den jo spesiell ut fra sin forhistorie, ved at direktoratet i 2004 sa til departementet at nå ønsker vi å behandle disse sakene på en spesiell måte i forhold til utlendingsloven § 8 annet ledd. Så sa departementet stopp, og så sa departementet nei, og så gikk direktoratet og gjorde det likevel – ikke sant? Det gjør den jo litt spesiell, da, i forhold til forholdet mellom departement og direktorat.

Møteleiaren: Då er tida ute.

Vi går over til siste oppklaringsrunde, der ein har ein del spørsmål. Den første som har teikna seg, er saksordførar Dagfinn Høybråten. – Ver så god!

Dagfinn Høybråten (KrF): I rapporten rettes det flengende kritikk mot UDIs ledelse. Rapporten er svært forsiktig i sin omtale av departementet, og gir i liten grad kritikk til departementet, og det er vanskelig å finne noen kritikk av statsrådene. Er det fordi man har gransket disse aktørene like nøye som UDI og kommet til denne konklusjonen, eller er det fordi man har oppfattet det å være i utkanten av mandatet å granske statsrådene?

Hans Petter Graver: Nei, vi har ikke oppfattet det å være i utkanten av mandatet. Og innledningsvis gav vi partsstatus til dem vi trodde kunne bli gjenstand for kritikk, og det gjaldt da de personene som har vært her i dag, og det gjaldt de to statsrådene. Så de hadde partsstatus i utgangspunktet. Vi innhentet alt som fantes av korrespondanse, og så startet vi våre samtaler. Det var ingen fra direktoratets side som hevdet noe i nærheten av at de hadde forsøkt å informere departementet. Det var ingen som påstod at de hadde gitt noen informasjon, og det var ingen i departementet som sa at de hadde mottatt noen informasjon, og da fant vi egentlig ikke grunn til å grave mer etter det.

Når det gjelder departementet, så står det i rapporten – det er ikke utbygget – to ting som kanskje ligger i utkanten av mandatet, men som er satt inn veldig bevisst. Det ene er at det var grunnlag for å oppfatte at denne forskriften gav urimelige utslag og kanskje var meningsløs fordi disse personene ikke kunne returneres likevel. Vi skjønner veldig godt at det kunne oppfattes slik. Det andre er at dette presset på produktivitet er også pålagt fra departementets side. Det er kanskje en ting vi kommer tilbake til i neste runde.

Møteleiaren: Takk skal du ha.

Då er det Berit Brørby, frå Arbeidarpartiet. Deretter er det Carl I. Hagen.

Berit Brørby (A): Ville utvalgets konklusjoner og prosessen vært annerledes om det hadde vært mer tid til disposisjon? Og har det noen gang vært tvil i utvalget, blant utvalgets medlemmer, om de konklusjonene som er trukket?

Hans Petter Graver: Det er to litt forskjellige spørsmål. På det første spørsmålet vil jeg svare nei. Jeg tror ikke konklusjonene ville vært annerledes. Prosessen ville selvfølgelig vært annerledes, og misnøyen med prosessen ville kanskje vært mindre hvis det hadde vært gitt bedre tid – og det at folk føler at de er rettferdig behandlet, er et viktig hensyn. Så det er en oppfordring jeg vil komme med, at når man gir denne typen mandater og tidsfrister, må man også ta hensyn til det aspektet. Det er ikke bare spørsmål om å sette av nok tid til å finne ut hva som har skjedd, men det er viktig at man har nok tid til at folk føler at de har blitt behandlet på en fair måte. Det er to litt forskjellige ting.

Det andre spørsmålet – hva var det?

Berit Brørby (A): Var det noen gang tvil?

Hans Petter Graver: Ja, for så vidt. Vi var vel ikke sikre før vi hadde vært igjennom prosessen. Når man går igjennom en slik prosess, forandrer og utvikler standpunktene seg. At vi underveis dels lekte med andre hypoteser og andre svar, og at vi diskuterte dem, er helt klart.

Møteleiar: Carl I. Hagen, ver så god!

Carl I. Hagen (FrP): Jeg fikk et veldig klart svar i sted, og jeg er fortsatt opptatt av det samme.

Det gjelder arkivet til kommisjonen og den kritikken som kommisjonen har vært utsatt for, både i enkelte lederartikler og i kommentarartikler både fra journalister og fra redaktører med – i hvert fall en del av dem – juridiske kunnskaper og ekspertise: Er kommisjonen kjent med om det har vært en stor etterspørsel fra disse kommentatorene om å få sette seg inn i det bakgrunns materialet som dere bygger på? Dere har jo snakket inngående med 45 mennesker. Dere har gått igjennom to undersøkelser om de indre forholdene som direktoratet selv har foretatt, og dere har lest masse brevveksling. Disse andre som nå har sterke meninger om Graver-kommisjonen, har de gått igjennom det samme materialet? Har de fått det utlevert etter å ha bedt om å få det, eller er det stort sett slik som jeg tror, at deres eneste bakgrunn for dette ganske enkelt bare er å ha lest kommisjonens egen rapport, uten å ha sjekket noe annet materiale? Har dere noen kunnskaper om det?

Hans Petter Graver: Det siste jeg fikk vite om dette – det var vel i går – var at det var bedt om og gitt innsyn i materialet etter totalt fire begjæringer. Hvem disse fire er, vet jeg ikke.

Når det gjelder intervjuene, har vi ennå ikke gitt innsyn i dem. Det er dels i henhold til at det etter rundskrevet er interne dokumenter, og det har vi sagt til dem som er blitt intervjuet. Det er jo utskrift av lydband – det er ikke flinke stenografer, men ren utskrift – så det ser veldig rått ut. Jeg synes at enten må de det er snakk om, samtykke, eller så må det foretas en redigering, slik at det kommer i en mer skriftlig form. Og det har vi ikke prioritert å gjøre ennå.

Møteleiar: Vi har tid til eit lite, kort spørsmål til. Inge Ryan, ver så god!

Inge Ryan (SV): Jeg ble usikker med hensyn til et utsagn du kom med, at man «lekte med (...) hypoteser». Kan du utdype det?

Hans Petter Graver: Jeg vet ikke om det er riktig. Det er alltid slik at man kanskje starter med noe på grunnlag av dokumentene. Så er det én som sier én ting, og så sier vi at ja, det høres kanskje fornuftig ut. Og så kommer det en annen og sier noe annet. Det er på en måte å brette ut den interne prosessen. Det vi mener, er det vi har sagt i rapporten. Det er vi samlet om, og det står vi på.

At vi på ufullstendig grunnlag kan ha lekt med andre hypoteser tidligere, er vel noe som skjer i enhver type prosess.

Møteleiar: OK. Då er vi ferdige med denne sekvensen. Eg vil også gi deg høve til å kome med ein eventuell sluttkommentar, dersom du føler behov for det – på inntil 5 minutt.

Hans Petter Graver: Jeg har i grunnen ikke mer å tilføye. Så jeg frafaller det.

Møteleiar: Då seier vi tusen takk til deg og dine medspelarar for at de stilte opp.

Då går vi til neste utspørjing.

*Høyring med direktør i Utlendingsnemnda, UNE,
Terje Sjeggestad*

Møteleiar: Då er vi klare til å gå vidare.

Vi ønskjer velkomen til direktøren i Utlendingsnemnda, Terje Sjeggestad. Du har 10 minutt til ei innleiing for komiteen – ver så god!

Terje Sjeggestad: Først takk til komiteen for invitasjonen.

La meg for ordens skyld først nevne at jeg som direktør i Utlendingsnemnda leder det klageorganet som i 2001 ble etablert av Stortinget for å ta stilling til alle klager fra dem som har fått avslag i Utlendingsdirektoratet på søknad om asyl, eller i forbindelse med andre utlendingssaker. Utlendingsnemnda, med sine for tiden ca. 180 ansatte og 250 tilknyttede nemndmedlemmer, lekfolk, har siden starten behandlet mer enn 60 000 enkeltsaker.

Jeg har forstått det slik at hovedårsaken til at jeg er invitert til høringen, er at komiteen ønsker å høre mitt syn på styringsforholdene på utlendingfeltet, spesielt knyttet til utlendingsforvaltningens praksisutforming, dvs. hvordan praksis etter dagens ordning etableres og utvikles. I utgangspunktet avgrensner jeg meg til å redegjøre for hvordan jeg i den sammenheng oppfatter hovedtrekkene i ansvars- og styringsforholdene, og hvordan det gir seg utslag i praksis, sett fra mitt ståsted som UNE-direktør. På

grunn av temaets art kan det kanskje også være relevant å nevne at mine tidligere ståsteder bl.a. har vært stillinger som nestsjef i UDI til 1995 og som ekspedisjonssjef i Justisdepartementet under seks justisministere fra forskjellige regjeringer fram til 2000.

Slik jeg ser det, gjelder de mest sentrale spørsmålene knyttet til styringsforholdene følgende: For det første dreier det seg om forholdet mellom departementet på den ene siden og de ytre etatene UNE og UDI på den andre siden. Min omtale vil her være uavhengig av hvilket departement som er ansvarlig. For det andre dreier det seg om forholdet mellom UNE og UDI. Og for det tredje dreier det seg om styringsforholdene i UNE og i en viss forstand også i UDI.

Det skulle være vel kjent at ansvarsforholdene fram til 2001 var slik at departementet, den gang Justisdepartementet, hadde ansvaret for både politikk- og regelverksutviklingen og, som klageinstans, ansvaret for overprøving av førsteinstansen UDI i enkeltsaker. Den hovedendring i dette bildet som fant sted fra 2001, var at ansvaret for enkeltavgjørelsene på klageinstansnivå ble lagt ut fra departementet til den uavhengige nye instansen, Utlendingsnemnda, mens ansvaret for politikk- og regelverksutviklingen fortsatt skulle tilligge departementet – KRD den gang, senere AID. Formålet var bl.a. å øke rettssikkerheten og tilliten til klageinstansen, å fjerne muligheten for politisk forskjellsbehandling i enkeltsaker og å redusere statsrådets og departementets tidsbruk på enkeltsaker, slik at det skulle bli lettere å styre feltet på et overordnet nivå gjennom utvikling av innvandringspolitikk, lov og forskrift. Endringene innebar at det nye klageorganet, UNE, skulle styres gjennom lov, forskrift og generelle prioriteringer, men ikke i den enkelte sak og ikke gjennom instruksjer om rettsanvendelse eller skjønnsutøvelse.

Som en følge av denne endringen og uten spesielt bred drøfting eller omtale ble det besluttet at også UDI burde gis tilsvarende frie stilling innenfor lov og forskrift, idet en annen løsning ville kunne føre til at departementet kunne undergrave klageinstansens, UNEs, uavhengighet, eller at det kunne se slik ut, og det kunne medføre uheldige, motstridende signaler til UDI fra departementet og UNE. Og her refererer jeg ikke til mine egne oppfatninger, men til det som framgår av forarbeidene. Utlendingsnemnda skulle altså kun vurdere og eventuelt endre UDIs tidligere avslag. Og for ordens skyld: UNE avslår altså ikke en eneste sak som ikke UDI først har avslått.

I 2005 behandlet UNE mer enn 12 000 slike saker. I de sakene UNE får til behandling, treffer UNE det endelige vedtak og styrer i så måte – kan man si – avslagspraksis. Dessuten styrer UNE innvilgelser i de klagesakene der UNE omgjør UDIs avslag og gir opphold. Men for øvrig styres altså innvilgelsespraksis av UDI.

Blant annet på bakgrunn av den sparsomme omtalen i forarbeidene av forholdet mellom UNE og UDI var det etter etableringen av nyordningen i 2001 ulikt syn på betydningen av UNEs klagesaksavgjørelser for senere UDI-avgjørelser i lignende saker. Den avklaring som den gang fant sted, har nok kanskje vist seg noe uheldig når det

gjelder sikring av likebehandling mellom UNE og UDI, idet departementet så det slik at UDI ikke skulle anses bundet av UNEs praksis i senere, likeartede saker, samtidig som UNE som klageorgan selvsagt ikke var bundet av UDIs eventuelle endrede praksis.

Når det gjelder debatten fra den gang, vil jeg med bakgrunn i medieoppslag de siste dagene benytte anledningen til å understreke at den dreide seg om likebehandling og klargjøring av styringsforhold, og ikke om hvorvidt det burde finne sted en liberalisering, noe jeg understreker at UNE aldri har gitt uttrykk for motstand mot.

Også når det gjelder Utlendingsnemndas interne styringsforhold, vedtaksmyndighet og praksisutvikling, har det gjennom flere år vært misforståelser i den offentlige debatt. Forholdene, slik jeg ser dem, kan kort beskrives slik: Vedtak treffes med utgangspunkt i jus, landkunnskap og klagerens situasjon. De juridiske rammene angis av både menneskerettslige forpliktelser, lov, forskrift og etablert praksis. Men fortsatt er det til dels vidt skjønnsrom. Landkunnskapen bygger på et svært bredt kildetilfang, og direktøren avgjør ikke klagesaker og kan ikke instruere andre beslutningsfattere i dette systemet. I en del saker treffes vedtak i nemndmøte ved en av våre 19 nemndledere med dommerkompetanse og to lekfolk. Dette er lekfolk bl.a. oppnevnt etter forslag fra humanitære organisasjoner – de utgjør halvparten – mens andre avgjørelser tas av nemndledere etter forberedelse i sekretariatet, eller i helt kurante saker av sekretariatet. Vedtaket i nemndmøtet står mest sentralt i UNEs praksisutvikling og praksisetablering.

I et system som UNE, der Stortinget har bestemt at det skal være så mange uavhengige beslutningsfattere, er det selvsagt særlig behov for tiltak mot forskjellsbehandling, noe jeg eventuelt senere kan utdype nærmere.

På et viktig område som ikke har fått særlig oppmerksomhet, tar direktøren på UNEs vegne avgjørelser av betydning for et stort antall asylsøkere. Jeg tenker her på situasjoner der asylsøkere av både UDI og UNE har fått avslått sine søknader, men hvor forholdene i hjemlandet deretter har endret seg, slik at det ut fra våre folkerettslige forpliktelser og hensynet til den enkelte asylsøker ikke vil være forsvarlig å opprettholde plikten for den enkelte til å reise til hjemlandet. I to tilfeller har det ført til at jeg, som UNE-direktør, etter bred intern drøfting midlertidig har suspendert utreiseplikten for mange med endelig avslag, først for irakere i 2003, da det så ut til å gå mot krig, deretter for etiopiere høsten 2005. I slike tilfeller har departementet ikke myndighet til å gripe inn ved å pålegge utreise.

Bortsett fra de situasjonene jeg her nevner, er systemet slik at UNE pr. definisjon ikke har hatt myndighet til å gjøre markante og umiddelbare endringer i praksis, som noen innimellom har forventet. Det skyldes at UNEs praksis er et resultat av mange uavhengige beslutningsfatters enkeltvedtak og en bred meningsdannelse i en slags demokratisert beslutningsstruktur. Dette er helt ulikt ordinære forvaltningsorganer, som f.eks. UDI, der øverste leder pr. definisjon er eneansvarlig og kan styre både enkeltvedtak og praksis fullt ut.

Den brede, eksterne evalueringen av nyordningen med utlendingsnemnd gav som kjent overveiende svært positive resultater, og ordningen ble av Stortinget besluttet videreført stort sett uendret, også med tilslutning fra ett av to partier som tidligere på prinsipielt grunnlag hadde vært motstander av etableringen.

UNE støttet etableringen i fjor av stornemnd i UNE. Stornemndas vedtak skal danne presedens for både UNEs og UDIs senere vedtak i likeartede saker og vil derved kunne bedre mulighetene for en enhetlig praksis mellom instansene. Til nå er ingen saker behandlet i stornemnd, fordi verken departementet, UDI eller UNEs nemndledere har fremmet saker til behandling der, slik de kan etter lovendringen. To av de andre endringene i styringsforholdene som ble iverksatt i fjor, er heller ikke benyttet i praksis så langt. Departementet har ikke benyttet muligheten til å bringe inn positivt UDI-vedtak for UNE for å få prøvet vedtakets gyldighet, og departementet har ikke med samme formål brakt positive UNE-vedtak inn for ordinær domstolsprøving.

Den mest betydningsfulle endringen Stortinget gjorde i styringsforholdene, var antakelig innføringen av en adgang for statsråden til å styre UDI, men ikke UNE, gjennom generell instruks, uten å gå veien om forskriftsformen. Denne nyordningen er ikke uproblematisk, bl.a. fordi det ikke, som ved styring gjennom forskriftsformen, er krav til demokratisk høring i forkant, noe som er viktig på et område som utlendingsfeltet, og fordi faglige innspill på forhånd ikke sikres på samme vis. Forskriftsformen sikrer også like direktiver til UNE og UDI og motvirker dermed ubegrunnet forskjellsbehandling. Fra mitt ståsted gav nyordningen fra 2001 både med og uten endringene i fjor bedre muligheter enn tidligere for overordnet politisk styring av utlendingsfeltet, muligheter som jeg nok synes kunne vært benyttet i større grad. Dette er synspunkter jeg også gjerne utdyper senere.

Grunnleggende forutsetninger for en slik styring er gode rutiner for informasjon fra UDI og UNE til departementet om hvordan politisk vedtatte regler og føringer tolkes og omsettes i vedtakspraksis, og god nok juridisk kompetanse og annen kompetanse på forskjellige nivåer i departementet. Det siste bidrar til at politisk ledelse gis nødvendig bistand til å bruke informasjonen som grunnlag for eventuell policy- og regelendring i mer liberal eller mer restriktiv retning.

UNE har for sin del iverksatt flere rutiner, ordninger og tiltak for å bidra til bred politisk og allmenn kunnskap om våre avgjørelser og vår praksis. Dette kan jeg også, om ønskelig, utdype.

Takk for oppmerksomheten.

Moteleieren: Takk skal du ha. Då gir eg ordet til saksordførar Dagfinn Høybråten. Han har 5 minutt til å spørje deg ut.

Dagfinn Høybråten (KrF): Jeg har først et spørsmål som jeg håper det kan gis et helt kort svar på. Det er om Sjeggestad vil betegne UDIs anvendelse av utlendingsloven § 8 annet ledd i de såkalte MUF-sakene som lojal.

Terje Sjeggestad: Jeg ber om forståelse for at min rolle her ikke tilsier at jeg sitter som en slags dommer over Utlendingsdirektoratets lovforståelse eller praksis.

Som jeg har vært inne på, Utlendingsnemndas rolle er å ta stilling til de enkeltvedtak, de klagesaker, Utlendingsnemnda får seg forelagt, verken mer eller mindre.

Dagfinn Høybråten (KrF): Men i granskingsutvalgets innstilling er det referert til en e-post som du 22. desember 2005 sendte til Trygve Nordby, vedlagt tre notater, riktignok usignerte, som går inn og kommenterer behandling av disse sakene. Om du ikke er en dommer, har du i hvert fall gjennom disse dokumentene hatt klare synspunkter på saksbehandlingen.

Terje Sjeggestad: Jeg må nok få lov til å moderere det litt. Situasjonen er den at vi ikke skal styre på annen måte enn jeg nevnte i forhold til UDI. Men det er selvsagt av stor interesse for klageinstansen hvordan UDI praktiserer regelverket, bl.a. fordi vi i en del sakskomplekser sitter med de samme typer saker. Når jeg får uformell informasjon – ikke gjennom formelle kanaler fra UDI eller departementet, men uformell informasjon som det kan bli reagert på eller satt spørsmålsteget ved internt hos oss – er det naturlig for meg, med den dialogen som naturlig har vært mellom to direktører i UNE og UDI, at jeg lufter spørsmålet, som jeg den gang gjorde med direktøren i UDI.

Det jeg gjorde, var altså ikke å si at her mener UNE det ene eller det andre. Det jeg gjorde, var å stille et spørsmål som først kom i telefon, og som så ble fulgt opp umiddelbart med denne mailen, om bakgrunnen for det som her hadde skjedd, og hvilke hensyn som lå bak og talte i den rettslige vurderingen. Det kunne ha vært fint å få ditt syn på det, sa jeg til Trygve Nordby.

Det andre var spørsmålet om informasjon. Vi var ikke kjent med dette, og jeg stilte spørsmål ved om departementet kjente til dette. Jeg syntes det var rimelig i den dialogen vi vanligvis hadde, at den type spørsmål ble stilt.

Dagfinn Høybråten (KrF): Var det tilsvarende rimelig at departementet på noen måte ble gjort oppmerksom på at dette var spørsmål UNEs ledelse fant grunn til å stille? Jeg nevner det også fordi VG den 6. april 2006 skrev at UNE i et internt notat 10. oktober 2005 har slått fast at hadde denne gruppen, altså MUF-erne, blitt behandlet i henhold til generell praksis, signaler og normal saksbehandlingstid, ville mange MUF-ere for lengst stått uten lovlig opphold.

Jeg lurer på hvordan en slik vurdering fra UNEs side ble fulgt opp i henhold til de spilleregler du nå har beskrevet for utvalget?

Terje Sjeggestad: Spillereglene jeg oppfatter gjelder når det f.eks. gjelder informasjon, er at vi i Utlendingsnemnda – nå snakker jeg for oss, så får andre snakke for UDIs del – oppfatter det slik at vi har en klar, løpende forpliktelse til å holde departementet orientert i henhold til de krav som er oppstilt fra departementets side, og som vi for øvrig finner høyst forståelige. De går ut på at vi skal

informere om Utlendingsnemndas praksis, hvilket vi gjør på en rekke forskjellige måter, som jeg også kunne gått nærmere inn på, om ønskelig.

Vi har ingen plikt på oss – og ser det heller ikke som naturlig – til å skulle gå til departementet og, jeg hadde nær sagt, sladre om noe jeg foreløpig ikke en gang vet svaret på. Jeg synes det var høyst naturlig å stille spørsmål til direktør Trygve Nordby. Jeg fikk etter hvert svar på de spørsmålene. Han valgte selv å ringe meg på forhånd, og sa at han etter den kontakten vi hadde hatt, fant det naturlig å informere departementet i et brev som jeg ville motta kopi av. Dermed ville jeg også få avklaring på de spørsmål som vi syntes det var naturlig å få svar på, gjennom den avklaringen han samtidig sendte departementet.

Dagfinn Høybråten (KrF): Hvilket brev er det du sikter til nå?

Terje Sjeggestad: Da sikter jeg til det brevet som kom noen uker etter samtalen mellom Trygve Nordby og meg. Det var vel av 22. januar – I hvert fall omtrent på den tida.

Dagfinn Høybråten (KrF): Altså etter at Trygve Nordby hadde gått av?

Terje Sjeggestad: Nei, før Trygve Nordby gikk av. Det var Trygve Nordby som sendte brevet hvor man gjorde departementet oppmerksom på dette. Jeg hadde, som sagt, før han gjorde dette, fått en telefon fra ham hvor han kvitterte ut den samtalen vi hadde hatt 22. desember 2005, og gav meg den responsen at jeg går selv og informerer departementet i brev slik og slik. Det syntes jeg var veldig flott, fordi informasjonslinjen ikke gikk mellom meg og departementet om forhold som dreide seg om UDI. Det håndterte UDI selv.

Møteleiaren: Då er tida for denne sekvensen over. Vi går over til Svein Roald Hansen, som får 5 minutt.

Svein Roald Hansen (A): Takk. Når det gjelder informasjonsflyten mellom UDI og departementet, har vi hørt at den var under utvikling, for å si det slik. Man var enige om at det var potensial for forbedringer, og at den kunne ha vært klarere.

Hvordan vil du beskrive prinsippene for kommunikationsflyten som har vært mellom UNE og departementet? Har den vært helt ryddig og grei? Har det vært klart hvordan man skulle rapportere?

Terje Sjeggestad: Jeg vil si at helt fra starten av har vi fra UNEs side vært meget opptatt av de rolleendringer som fant sted 1. januar 2001. Vi var bl.a. på det tidspunktet veldig opptatt av at vi ikke skulle ha uformelle møter, som jeg forstod at det var mellom departementet og UDI – ganske hyppige møter. Det var kanskje ikke spesielt populært den gangen å markere den typen rolle, men jeg mente vi måtte ha en rollefordeling som også utad framstod som ryddig. Vi var opptatt av det.

Vi var i den sammenhengen også opptatt av at vi ikke skulle ha møter i trekantforholdet UDI, departementet og UNE som innebar at man satt og drøftet praksis. Som direktør hadde jeg ikke fullmakt til i forkant av vedtak å treffe beslutninger etter drøftinger om dette i departementet, slik at den typen spørsmål og rolleavklaringer var vi veldig opptatt av. På den annen side: Vi hadde tildelingsbrev som oppstilte krav til informasjon. Vi har i og for seg på den måten når det gjelder ren informasjon, syntes at disse kravene var greie, de var greie å forholde seg til. Jeg tror jeg kan si – og departementet har i hvert fall alltid uttrykt det samme – at dette er en informasjonsplikt som vi også i praksis har overholdt, eller vel så det, vil jeg si.

Vi har også hatt en holdning som jeg synes er veldig viktig på dette feltet, at vi ønsker at departementet – og ikke bare departementet, men også Stortinget – skal vite mest mulig om det vi driver med, for uten det får vi ikke det vi kaller en kunnskapsbasert offentlig debatt om et meget viktig, vanskelig og dilemmafylt område. Vi har også vært aktivt opptatt av nærmest å presse den typen informasjon på det politiske nivået i mange tilfeller, for vi har et stort antall ansatte, det gjelder både i UDI og UNE, som jobber og sliter seriøst, ordentlig og samvittighetsfullt – det har vi forresten også fått bekreftet i evalueringsrapporten som gjaldt UNE – for å få dette til, selv om det er forferdelig vanskelige saker vi snakker om. Poenget er at disse samme menneskene stadig blir uthengt i media og i den offentlige debatten på grunn av de vedtakene de treffer. Vi vil gjerne vise dere politikere hva som ligger bak disse vedtakene, og at det faktisk er vedtak som er truffet lojalt i henhold til regelverket. Vi mener også å si: Hvis regjering og storting ikke er fornøyd med det som presenteres, må dere gi oss klare signaler i den rette formen. Da er vi mer enn villige til å gjøre det annerledes. Men dette er selvfølgelig også en særlig utfordring i et organ som Utlendingsnemnda, med så mange selvstendige beslutningsfattere som jeg som direktør altså ikke styrer.

Svein Roald Hansen (A): Denne e-mailen og de notatene som vi har vært inne på, som er referert i rapporten, var det ofte at det ble foretatt den typen henvendelser fra UNE til UDI?

Terje Sjeggestad: Nei.

Svein Roald Hansen (A): Takk.

Møteleiaren: Då gir eg ordet til Carl I. Hagen. Du har 5 minutt.

Carl I. Hagen (FrP): Denne første telefonsamtalen med Trygve Nordby, og deretter en e-post fra deg til Nordby med disse spørsmålene, når skjedde det?

Terje Sjeggestad: Det skjedde såpass samtidig at jeg vel egentlig kan snakke om at mailen og telefonsamtalen er ett og det samme, men telefonsamtalen var for å varsle mailen.

Carl I. Hagen (FrP): Datoen?

Terje Sjeggestad: Det var enten samme dag eller dagen før.

Carl I. Hagen (FrP): Ja, men hvilken dag? Datoen? Når?

Terje Sjeggestad: 22. desember 2005, som jeg nevnte i stad, var vel datoen for mailen, og det betyr at jeg hadde den telefonsamtalen den 21. eller 22. desember, slik jeg husker det.

Carl I. Hagen (FrP): 22. desember?

Terje Sjeggestad: Ja, men dette er jo dokumentert gjennom granskingsrapporten.

Carl I. Hagen (FrP): Det er samme dag som Nordby ble ansatt som generalsekretær i Røde Kors.

Terje Sjeggestad: Det har jeg faktisk ikke tenkt på før du sier det.

Carl I. Hagen (FrP): Men det er korrekt, uten at jeg her skal si at det har noen sammenheng.

60 000 saker hadde dere behandlet, og det var anker på avslag. Dere får jo selvsagt aldri behandlet noen saker som er innvilget. Hvor mange prosent av de sakene hvor UDI har sagt nei, har dere omgjort og innvilget?

Terje Sjeggestad: Jeg kan ikke si deg det eksakte tallet for disse årene samlet, men jeg kan si at i 2005 omgjorde vi UDIs avslag i henimot 20 pst. av de asylsakene hvor UDI hadde akseptert at asylsøkeren fikk være i Norge mens klagen ble behandlet. Tallet er lavere. Det kan dreie seg om ca. 8 pst., hvis vi snakker om det totale antallet saker.

Carl I. Hagen (FrP): Disse 20 pst. – hva omgjorde dere, var det at de fikk mer permanent opphold, eller at de ikke fikk opphold?

Terje Sjeggestad: Vi trekker aldri fra, for å si det slik. Det det er snakk om, er at klagerne i rettssikkerhetssammenheng har muligheten til å bringe saken inn for oss når de ikke er fornøyde med det de har fått i UDI. Vi gir ikke noe mindre enn det UDI har gitt. Det er ikke det som er problemstillingen. I de aller fleste av disse tilfellene gir vi altså en tillatelse der hvor UDI har nektet å gi en tillatelse.

Carl I. Hagen (FrP): Greit – 20 pst., og på den andre delen var det 8 pst.?

Terje Sjeggestad: Det er ikke den andre delen, fordi de 8 pst. inkluderer de nesten 20 pst. Poenget er bare at der hvor det er åpenbart grunnløse asylsaker, hvor UDI har avslått og ikke latt folk få bli i landet mens de venter på klagebehandlingen, er det selvfølgelig ikke mange kla-

ger som blir tatt til følge. Nå snakket jeg om de andre – altså hvor de får lov å bli i landet. Der er det 19,5 pst., tror jeg.

Carl I. Hagen (FrP): Du var veldig klar på at det er nemnden, de mange beslutningstakere, som bestemmer, og ikke du eller din administrasjon. Hvor mange av de innstillinger som dere har avgitt til nemndene, er det nemndene som har – la oss si – endret på?

Terje Sjeggestad: Det kan jeg ikke si. Jo, det kan jeg for så vidt gi deg et noenlunde svar på.

I oppunder 90 pst. av sakene som bringes til nemndbehandling, er det enstemmighet, altså inkludert vår profesjonelle juridisk kyndige nemndleder og de to lekfolkene.

Carl I. Hagen (FrP): Så det er relativt sjelden at administrasjonens innstillinger blir omgjort i nemnden?

Terje Sjeggestad: Det forekommer. Nå er det slik at vi har et sekretariat, ...

Carl I. Hagen (FrP): Ja.

Terje Sjeggestad: ... og det er et ganske stort sekretariat. Vi har bl.a. 120 jurister i Utlendingsnemnda, og vi har altså en nemndleder som, med basis i forberedelse i sekretariatet, enten treffer avgjørelsen selv eller legger den fram for et nemndmøte med to legfolk. I de sakene hvor nemndlederen, som er suveren til å beslutte om en sak skal legges til nemndmøtet, kommer til at det skal skje, er det altså enstemmighet i opp mot 90 pst. av sakene.

Carl I. Hagen (FrP): OK.

Da har jeg et siste spørsmål. Du nevnte at en av disse basisene, som vel også dere tar med, er landinformasjon.

Terje Sjeggestad: Mm.

Carl I. Hagen (FrP): Det har vært hevdet i media at det har vært en del misnøye ved våre utenriksstasjoner i enkelte land over at den informasjonen de gir, og det arbeidet de utfører, ikke blir tillagt den nødvendige vekt hos utlendingsmyndighetene her hjemme. Er du kjent med en slik problemstilling? Og hva er i tilfelle dine kunnskaper om dette, altså at en ambassade har undersøkt enkeltsaker og sendt hjem masse informasjon, og så plutselig oppdager de at de ikke er tatt hensyn til i det hele tatt, og da føler de en viss frustrasjon – er du kjent med den type problemstillinger? Er det riktig, eller er det ikke riktig?

Terje Sjeggestad: Jeg er kjent med den type problemstillinger. Men igjen må jeg minne om roller. Jeg har ingen sensorrolle i denne sammenheng. Jeg er her som direktør for Utlendingsnemnda, og ser det da ikke som naturlig å kommentere den type spørsmål.

Carl I. Hagen (FrP): Kan du si noe om det er mange? Er det mange slike henvendelser fra utenriksstasjonene? Er det ti i året, eller er utenriksstasjonene ganske jevnlig misfornøyde?

Terje Sjeggestad: Vi får ikke – meg bekjent – henvendelser av denne art direkte fra utenriksstasjonene til Utlendingsnemnda. Det er også noe av bakgrunnen for at jeg svarer som jeg gjør.

Møteleiaren: Då er tida omme. Vi går til Per-Kristian Foss, som også får 5 minutt. Ver så god!

Per-Kristian Foss (H): Bare to korte spørsmål. Dere er vel kjent med det forhold som av og til hevdes i pressen i alle fall, at asylsøkere med opphold i Norge reiser tilbake til «ureturnerbare» områder, altså tar seg inn i f.eks. Nord-Irak via Tyrkia. Alle er kjent med at det går. Jeg tror ikke det er en offisiell transportvei, men de reiser på ferie tilbake til såkalte «ureturnerbare» områder, for å bruke det uttrykket. Er dere kjent med slike påstander gjennom de saker som dere har behandlet?

Terje Sjeggestad: Ja, det er en selvfølge. Det har vi vært kjent med i mange år.

Per-Kristian Foss (H): Mm.

Du var også inne på det jeg oppfattet som nesten en slags etterlysing etter at saker ble tatt opp i stornemnd. Hva slags saker skulle det i så fall dreie seg om? Jeg oppfattet at du nær sagt sa at det var null saker hittil, og at du etterlyste litt pågang.

Terje Sjeggestad: Ja, vi har nok jobbet litt internt med dette, fordi de som bl.a. har adgang til å bringe saker inn for stornemnd etter loven etter lovendringene sist, er UNEs nemndledere. Jeg tror nok at vi kommer til å få saker fra det hold om ikke lenge.

Men i tillegg er det altså slik at UDI ved direktøren og departementet kan bringe saker inn for stornemnd for å få avklart prinsipielle spørsmål, prinsipielle saker, som kan få betydning for et stort antall saker. Det er altså en vei å gå som ennå ikke er prøvd ut.

Per Kristian Foss (H): Takk!

Møteleiaren: Då går vi til Inge Ryan, som får 5 minutt.

Inge Ryan (SV): Takk for det, leder! Jeg har to spørsmål.

Det første var den invitten som du for så vidt kom med her, om at du ønsket stortingspolitikere velkommen til å komme og se på hva dere jobber med, hva dere holder på med. Betyr det at du syns det er greit at stortingspolitikere avlegger Utlendingsnemndas arbeidsplass et besøk for å få informasjon om hva dere driver med?

Terje Sjeggestad: Ja, absolutt, og det har jeg i flere år forsøkt å få til mest mulig av. Jeg vil for ordens skyld un-

derstreke – særlig på grunn av settingen – at i ethvert tilfelle av den art orienteres selvfølgelig statsråden om eventuelt besøk. Men vi har faktisk vært opptatt av det helt siden etableringen. Vi opplevde jo at den forrige ansvarlige komiteen for Utlendingsnemnda, nemlig kommunalkomiteen, i løpet av de nesten fire første årene etter vår etablering – til tross for at vi ønsket det – ikke var på besøk i det organet som skulle utøve myndighet på Stortingets vegne, nemlig Utlendingsnemnda.

Vi var veldig glade da den forrige komiteen kom til oss, men da skulle de gå av rett etterpå. Og så var vi veldig glade for at det ikke tok så lang tid neste gang med den neste komiteen. Den har allerede vært på besøk hos oss, og vi har bedt om å få lov til – og på samme måte har vi orientert vår statsråd – å redegjøre for praksis, veldig konkret bl.a. med hensyn til sterke menneskelige hensyn, i møte med komiteen, og det skal vi ha om få dager. Så det er jeg veldig glad for.

Inge Ryan (SV): Ja. Da må du regne med at noen av oss kommer på besøk etter hvert, om du syns det er greit!

Så har jeg et spørsmål til: Det går på at du har etterlyst dette med nye forskrifter, og at du gjerne, når du ikke var fornøyd, ønsket å få nye styringssignaler. Er det for lite forskrifter i dag i forhold til den praksis dere skal utøve?

Terje Sjeggestad: Jeg vil ikke si noe klart om det er for mange eller for få forskrifter. Poenget vårt er at vi i hvert fall har tydeliggjort at vi mener at det der lå et ubrukt potensial, og det helt fra starten av etter at UNE ble etablert og fikk den frie stillingen i 2001. Vi ønsket – og vi skrev om det til departementet allerede i 2001 – at man vurderte å tydeliggjøre hva som lå i sterke menneskelige hensyn etter loven. Det er meget vanskelig for beslutningsfattere å foreta denne avveiningen på en fornuftig måte. Vi ville ikke ha noe imot – som vi uttrykte det allerede for fem år siden – om politikerne valgte å tydeliggjøre litt nærmere hva de mente. Men særlig ville vi ønske det, dersom man fra politisk ansvarlig hold mente at det vi holder på med, og de resultatene vi klarer å få fram i dette spesielle beslutningssystemet, ikke var tilfredsstillende i en eller annen retning. Da burde man etter vårt skjønn benytte denne muligheten. Når vi da ikke har sett at denne muligheten har vært benyttet, så er også det noe av grunnen til at vi oppfatter det slik at den praksis vi har etablert, eller videreført, har vært akseptabel sett med politiske øyne.

Møteleiaren: Då gir vi ordet til Magnhild Meltveit Kleppa, som også får 5 minutt.

Magnhild Meltveit Kleppa (Sp): Takk, leiar.

Eg har tre spørsmål. Det fyrste er ei oppfølging av dette med sterke menneskelege omsyn. Du brukte uttrykket «ikkje uproblematisk», altså at omleggingane som har vore, ikkje var uproblematisk i forhold til korleis feltet blir styrt. Var det då t.d. ei utdjuving av forskrifta om sterke menneskelege omsyn du sikta til?

Terje Sjeggestad: Nei, det var det ikke.

Magnhild Meltveit Kleppa (Sp): Men kva var det då du sikta til?

Terje Sjeggestad: Jeg siktet til at de endringene som vi her fikk, innebar at Utlendingsdirektoratet kan instrueres gjennom instruks, og ikke forskrift, mens Utlendingsnemnda fortsatt skal kunne styre uavhengig, dersom det ikke lages en forskrift. Det vil kunne skape problemer når det gjelder likebehandling. Det vil altså vil kunne risikere av en situasjon, er at departementet instruerer UDI om å avslå et sett av saker. Det er en instruks UDI er bundet av, så de avslår. Deretter kommer det klage til Utlendingsnemnda over dette avslaget, og vi kan da ta den til følge og si at vi innvilger opphold. Det er igjen en avgjørelse som ikke er bindende for UDI, fordi de i en lignende sak må forholde seg til instruks fra departementet. Det kan igjen føre til nytt avslag, som da fører til ny klage til Utlendingsnemnda, som vi tar til følge. Så vil selvfølgelig departementet på et eller annet tidspunkt i en slik situasjon velge å bruke nettopp forskriftsformen, for da er også UNE bundet av dette, og må avslå, eller altså nekte å ta klagen til følge.

Først og fremst tenker jeg her på demokratihensyn, at det er noe betenkelig på et område som dette dersom man ikke sikrer at man får en god og grundig drøfting av viktige endringer på feltet. Det er særlig de viktige endringene jeg er opptatt av.

Magnhild Meltveit Kleppa (Sp): Har du gjort deg nokon tankar om lovavdelinga i Justisdepartementet si tolking av UDI sitt handlingsrom?

Terje Sjeggestad: Jeg har gjort meg tanker om veldig mye i denne prosessen, men jeg må igjen henvise til at min rolle her ikke er å være verken dommer eller sensor. Så jeg kommer ikke til å fortelle deg mine innerste tanker om disse tingene.

Magnhild Meltveit Kleppa (Sp): Nei vel.

Då skal eg gå til det som du understreka, som eg sjølv har erfart, at du gjerne vil at fleire skal veta kva de driv med. Eg forstår det då slik at det ikkje berre er invitasjonar til t.d. komitear som slike i Stortinget, men at det òg kan vere til stortingsgrupper, og at det kan vere til enkeltrepresentantar. Du seier at du då varslar statsråden.

Har du møtt motførestellingar nokon gong dersom nokon har bedt om å få koma i UNE eller om å bli informert i UNE?

Terje Sjeggestad: Nei.

Vi har hatt flere veldig all richte møter som delvis er tatt på mitt initiativ og delvis på andres initiativ. Vi ønsker all type kontakt med omverdenen velkommen. Vi ønsker dialog med alle, og vi ønsker at det skal være en ryddig dialog, slik at rollene er klare. Vi ønsker herunder at det politiske nivået skal være orientert dersom det er politisk kontakt det er snakk om.

Magnhild Meltveit Kleppa (Sp): Er det tid til eit kort spørsmål?

Møteleiaren: Det er 1 minutt igjen.

Magnhild Meltveit Kleppa (Sp): Fint!

Då vil eg be deg utdjupa kvifor det hadde vore ein fordel at forskrifta hadde vore meir utdjupa når det gjeld sterke menneskelege omsyn.

Terje Sjeggestad: Ja, nå er ikke det noe som er utdypet i det hele tatt i dagens forskrift. Det er altså av loven det framgår at man kan innvilge oppholdstillatelse ut fra bl.a. sterke menneskelige hensyn. Det er jo andre rettslige standarder som vi også har vært opptatt av, som f.eks. innvandringspolitiske hensyn, som vi også kunne ha fått en nærmere definering av.

Vi har ikke ment at man absolutt skulle gjøre dette, som jeg antydte i stad, men vi har ønsket at det politiske nivået, eller de politiske nivåer, ser på muligheten for dette, og særlig dersom man altså er av den oppfatning at det etableres en praksis i Utlendingsnemnda som man ikke synes er i tråd med de politiske ønsker.

Vi ønsker, som sagt, mest mulig informasjon, ikke bare til dere politikere, men også til offentligheten. I den sammenheng har vi iverksatt en rekke tiltak. Vi har altså fra starten av etablert, for første gang i Norge, en offentlig praksisbase som viser alle våre vedtak i en kort form, anonymisert, og vi har etablert årbøker, artikkelsamlinger, som jeg tror at mange politikere også kunne ha interesse av å lese, osv. Vi har satt mye inn på å bidra til en kunnskapsbasert offentlig debatt på dette vanskelige området.

Møteleiaren: Då er tida omme. Vi går til avslutningsrunden med nokre tilleggsspørsmål – Berit Brørby, deretter Carl I. Hagen.

Berit Brørby (A): Sjeggestad sa i sin innledning at han var veldig opptatt av tiltak mot forskjellsbehandling. Da er mitt spørsmål: Har dette vært et hyppig tema for avklaring i departementet? Har styringssignalene i tilfelle vært tydelige nok, slik at man har fått satt i verk de rette tiltakene mot forskjellsbehandling? Har det vært forskjell på tidligere statsråder og nåværende statsråd i forhold til dette?

Terje Sjeggestad: I forhold til det siste spørsmålet tror jeg jeg i utgangspunktet avstår.

For øvrig vil jeg si at departementet til å begynne med, som vi vel kanskje har hørt også tidligere i dag, var meget opptatt av produktivitet. Jeg markerte ganske tidlig at dette ikke kunne være avgjørende i 2001. For hvis vi bare skulle lagt vekt på dette, ville det den gang bety at vi var nødt til å treffe bare de enkle vedtakene, som i tilfelle trefes av sekretariatet, og at vi ikke ville fått i gang det som var hele nemndordningen, med nemndledere og nemndmøte med legfolk. Det anga på en måte en tone i starten at man var litt vel opptatt av, syntes vi, produksjon av antall saker, og mindre opptatt av at vi kvalitetsmessig skulle

komme i gang i alle ledd, og ikke minst sørge for at tilliten kunne bli stor til klageinstansen, slik Stortinget hadde uttrykt at de ønsket, ved bl.a. å sette nemndmøter, som jo var nyordningen med dette systemet. Deretter har vi selv jobbet ganske intenst med kvalitet gjennom flere år, og vi har jobbet med likebehandling, ikke minst. Jeg kan ikke sørge for, eller gi en beskjed om, at her skal vi gjøre sånn eller sånn når alle de interne beslutningsfatterne skal gjøre dette. Sånn sett er dette systemet helt annerledes enn i andre forvaltningsorganer. Men jeg kan sørge for rutiner, ordninger og samspill internt i denne store organisasjonen som medvirker til en økt bevisstgjøring hos alle som forbereder og avgjør saker, og som er med på å sikre den likebehandlingen som vi ønsker. Departementet har i alle år sagt at vi har nådd målene våre når det gjelder produksjon, produktivitet. Departementet har i alle år sagt at vi har en god nok kvalitet på behandlingen av sakene våre, så sånn sett har jeg fått klare signaler fra departementet: Alt er bra innenfor dette. Men vi har nok tenkt som så at vi likevel må være sjølkritiske her, for vi kan ikke forvente at departementet har den samme detaljkunnskapen som vi har, om hvor skoen trykker. Vi har bl.a. hatt et koordineringsutvalg inntil det ble nedlagt og erstattet av stornemnd, som nettopp skulle råde direktøren i forhold til potensiell ulikebehandling i Utlendingsnemnda. Så har vi hatt en rekke forskjellige typer fora hvor vi drøfter forskjellige faglige spørsmål. Vi har hatt kvalitet som topprioritet, ikke minst har vi i flere år jobbet spesielt med menneskerettslige spørsmål og kompetanseutvikling, med spørsmål som knytter seg til barn og barnekonvensjonen og helsespørsmål, for dette er noe som vi møter daglig, og som er meget kompliserte saker.

Møteleieren: Carl I. Hagen. Siste spørsmål.

Carl I. Hagen (FrP): Du sa i sted på spørsmål fra Per-Kristian Foss om det som vel omtales som asylferierende, altså personer som har fått endelig avslag, som anses for å være ureturnerbare ved tvang til et hjemland, f.eks. Nord-Irak, men som allikevel reiser hjem og er på det området hvor vi ikke kan tvangssende dem, at det har du vært kjent med i mange år. Er det mange slike tilfeller? Er dette vanlig, eller er det få tilfeller, og oppsiktsvekkende, og hva skjer hvis det blir oppdaget at en asylsøker som altså bor i Norge, og som ikke kan returneres, har vært på ferie i det hjemlandet vi ikke kan tvangssende ham til? Hva er konsekvensene av det da?

Terje Sjeggstad: For det første: Det er vel ingen som i det hele tatt kan si noe sikkert om hvor mange tilfeller dette dreier seg om, men det er ikke sjelden at det skjer, ut fra vår erfaring. Problemet i disse sakene er jo først og fremst at mange kan ha fått avslag, og utlendingsmyndighetene vet at de kan reise hjem frivillig i henhold til avslaget. Men hvis de ikke gjør det, har man ikke de midler fra norsk side som man nok kunne ønske seg, til å få til en tvangsretur til en del av disse områdene. Altså: Man er på sett og vis avhengig av at de som har fått sine avslag, selv velger å reise hjem. Det er noe av problemstillingen i dis-

se sakene. Hva man gjør hvis man oppdager dette? Ja, i mange tilfeller kan man ikke gjøre stort, nettopp på grunn av det jeg sa.

Møteleieren: OK, då er tida for dette omme, og vi gir då deg, til liks med dei andre, moglegheit til å kome med ein sluttkommentar om du ønskjer det.

Terje Sjeggstad: Det må bli en kort kommentar, kall det gjerne en appell.

Jeg har jobbet på dette feltet i noen år i forskjellige sammenhenger, som dere vet, og jeg tror ikke at det er veldig mange felt som er mer komplisert, som er vanskeligere å gå feilfritt igjennom. Uansett hva som har skjedd i denne såkalte UDI-saken, så vet jeg at det er et meget stort antall hardt arbeidende folk i UDI, for øvrig også i UNE, som ikke fortjener at barnet skylles ut med badevannet. Det får være min siste kommentar.

Møteleieren: Tusen hjarteleg takk for at du stilte opp! Då tek høyringa ein pause på ca. 20 minutt, og vi startar igjen kl. 21.40.

Høyringa vart avbroten kl. 21.20.

Høyringa vart teken opp att kl. 21.40.

Høyring med organisasjonane i Utlendingsdirektoratet (UDI)

Møteleieren: Ja, då har tida kome for å setje høyringane igjen.

Då vil eg ønskje fagforeiningane i UDI, Samfunnsvitarane v/hovudtilsynsvald Marianne Ecker, Juristforbundet v/hovudtillitsvald Stein Wik, Parat v/hovudtillitsvald Erland Pettersen og Norsk Tenestemannslag v/hovudtillitsvald Bente Aavik Skarprud, velkomne. De har med dykk nokre fleire: Anne-Karin Storhaug, som er styremedlem i Juristforbundet, Hans Christian Apenes, som er spesialrådgivar i Samfunnsvitaranes etat, Pål Arnesen, som er nestleiar i Parat sentralt og Sigrun Mæland, som er varamedlem i styret til NTL avd. 2-2.

Då er det slik at de har 10 minutt i fellesskap til å ha ei innleiing. Det er litt vanskeleg dersom alle skulle dele på 10 minutt. Eg reknar med de har samkøyrte dykk, slik at det er ein som tek hovudinnleiinga, og så får de spørsmål. Eg reknar med at det er forskjellige som stiller spørsmål, og spørsmåla blir retta til dykk enkeltvis.

Så eg veit ikkje kven det er som vil ta ordet? Marianne Ecker – ver så god. Då har du 10 minutt.

Marianne Ecker: Kjære kontroll- og konstitusjonskomite. Kjære storting.

Jeg heter Marianne Ecker og vil på vegne av fagforeningene i UDI takke for invitasjonen. Vi er fire fagforeninger, som organiserer om lag 90 pst. av de ansatte i UDI. Vi er her i egenskap av å være tillitsvalgte.

Vi vil først presentere fagforeningene og si noe om hvor i UDI vi hovedsakelig er representert.

Jeg er hovedtillitsvalgt for Samfunnsviterne, som har 160 medlemmer, og organiserer saksbehandlere og kontoransatte, hovedsakelig i asylavdelingen, oppholdsavdelingen og region- og mottaksavdelingen.

Stein Wik: Jeg heter Stein Wik og er hovedtillitsvalgt for Norges Juristforbund i UDI. Vi har 129 medlemmer. Juristforbundet organiserer saksbehandlere og mellomledere, og hovedtyngden av våre medlemmer arbeider i asylavdelingen, oppholdsavdelingen og avdeling for faglig strategi og koordinering.

Bente Aavik Skarprud: Jeg heter Bente Aavik Skarprud, og jeg er hovedtillitsvalgt i Norsk Tjenestemannslag. Vi har 128 medlemmer og organiserer både saksbehandlere, kontoransatte og mellomledere spredt rundt i hele organisasjonen.

Erland Pettersen: Jeg heter Erland Pettersen og er hovedtillitsvalgt for Parat, som har 110 medlemmer. Parat organiserer saksbehandlere, kontortilsette og ledere spredt rundt i hele organisasjonen.

Marianne Ecker: For ordens skyld vil vi først gi en kort beskrivelse av UDI.

Søknader om oppholds- og arbeidstillatelser behandles i asyl- og oppholdsavdelingen. Avdelingene har hver sin avdelingsdirektør og hver sin stab. UDI har en avdeling for faglig strategi og koordinering, en kommunikasjons- og serviceavdeling, en egen region- og mottaksavdeling, som omfatter seks regionkontorer, og en administrasjonsavdeling.

Asylavdelingen og oppholdsavdelingen er delt inn i enheter som er ledet av underdirektører. I direktoratet er det til sammen tre ledelsesnivåer. Formålet med å gi en oversikt over UDIs organisering er å vise at våre medlemmer har ulik erfaring innen saksbehandling og ledelse, fordi de har ulike arbeidssteder og ulike arbeidsoppgaver i organisasjonen. Det er saksbehandlere i asylavdelingen og oppholdsavdelingen som i det daglige har den direkte nærhet til saksbehandlingen.

Vi vil si noe om hvordan fagforeningene har vært involvert i MUF-saken.

I en artikkel i Aftenposten 29. mars 2006 med overskriften «UDI gransker sine egne», ble det vist til at det var færre enn ti personer i asylavdelingen som hadde befatning med saken. Samfunnsviterne og Juristforbundet, som organiserer de aktuelle personene, oppfattet at ansvaret for behandlingen av sakene ble plassert ned i organisasjonen. Av den grunn mente vi at det var riktig å gå ut med en pressemelding der vi påpekte at det er ledelsen som har ansvaret for praksis og saksbehandlingen i MUF-sakene, som det også er for all saksbehandling i UDI.

I tiden etter at det ble satt søkelys på MUF-saken, fikk foreningene flere innspill fra medlemmer som stilte spørsmålet om ikke MUF-saken burde ses i en større sam-

menheng. Juristforbundet og Samfunnsviterne bestemte seg på denne bakgrunn for å gå ut og si at vi ønsket en bredere fokusering på den forestående gjennomgangen. Vi har i den forbindelse valgt å videreformidle dokumentasjon vi har mottatt fra medlemmer, til Graver-kommisjonen, slik at kommisjonen kan vurdere dette.

Utover dette har vår involvering bestått i å ha møter med kommisjonen, følge våre medlemmer som ønsket det, som bisittere til kommisjonen. I tillegg har vi avholdt medlemsmøter, styremøter, konferert med våre medlemmer og hatt dialog med fungerende direktør.

Om Graver-kommisjonens delrapport 1:

Fagforeningene er tilfreds med Graver-kommisjonens delrapport vedrørende MUF-sakene. Dette gjelder spesielt i forhold til at granskingsutvalget plasserer ansvaret for saksbehandlingen der vi mener det hører hjemme: på toppledernivå. Vi er også fornøyde med at rapporten fastslår at saksbehandlere og mellomledere ikke har opptrådt kritikkverdige i behandlingen av MUF-sakene. Saksbehandlerne har aktivt stilt spørsmål ved regelansvaret. De faglige innvendingene ble ikke tatt hensyn til av UDIs ledelse.

Rapporten peker på manglende faglige diskusjoner om MUF-saken i toppledergruppen i UDI og manglende kommunikasjon med departementet. Fagforeningene vil påpeke at foreningene ikke har innblikk i diskusjoner på direktørmøtene eller i kommunikasjonen mellom direktorat og departement i vesentlig grad.

Ledelse og ledelseskultur oppfattes forskjellig i ulike deler av UDI. Granskingsutvalgets generelle konklusjoner i forhold til ledelseskultur i UDI er forhold fagforeningene mener det bør ses nærmere på i delrapport 2.

Vi mener det er viktig at kommisjonen fokuserer på det prinsipielle spørsmålet i MUF-saken: skille mellom politikk og forvaltning, skille mellom de som bestemmer, og de som forvalter, og ikke spørsmålet om hva som er rimelige løsninger i MUF-sakene.

Når det gjelder spørsmålet om hvordan det har vært mulig at en styringskultur som Graver-utvalget beskriver, har fått utvikle seg, vil vi si følgende: Når det gjelder styringskultur i forhold til generell utøvelse av ledelse i direktoratet, har foreningene gjort seg noen refleksjoner.

Det skal aller først sies at det har vært en spesiell situasjon i direktoratet fra det tidspunkt MUF-saken kom opp, og til nå. Fagforeningene er i denne perioden blitt kjent med sider av direktoratet som vi ikke kjente inngående til tidligere. Vi har bl.a. fått innsikt i at flere har opplevd faglige lojalitetskonflikter under Trygve Nordbys ledelse. Det skal også sies at mange har gitt uttrykk for at de ikke kjenner seg igjen i det Graver-kommisjonen sier om ledelseskultur i UDI.

Høyt produksjonspress gjør at det er et sterkt fokus på kvantitet og ikke på kvalitet i saksbehandlingen i UDI. Fokusering på produksjon bidrar til å senke kontrollnivået. Det er bl.a. gitt instruks om at «godt nok» er retningslinjen for saksbehandlingen i den enkelte sak.

Fagforeningene ønsker på bakgrunn av denne saken å ta initiativet til at det blir gjennomført en ny arbeidsmiljøundersøkelse når forholdene har roet seg.

Fagforeningene stilte seg positivt til at det ble opprettet en uavhengig granskingskommisjon. Det fagforeningene vil fokusere på nå, er at forvaltningen må ha åpenhet. Av hensyn til likebehandling må regelansvaret være synlig og forutsigbar. I direktoratet må det være takhøyde for faglige diskusjoner, også i forhold til problemstillinger som kan oppfattes som negative på utlendingsfeltet. Direktoratets ansatte må ha rammer som gir større fokusering på faglighet og grundighet. En ledelse må være ryddig i forhold til enkeltsaker, faglig sterk på statsforfatning og ha grundig kunnskap om forvaltningsretten. Praktisutformingen må skje i samarbeid med dem som har den daglige nærhet til saksbehandlingen, for å sikre at den er godt forankret i lov, forskrift og instruks. Det er saksbehandlere som behandler en mengde enkeltsaker, som har den direkte innsikt i saksfeltet. Det er derfor uheldig dersom det er avstand mellom de delene av direktoratet som jobber med prinsipielle problemstillinger og tar avgjørelser, og de som foretar den daglige regelansvaret.

Til slutt vil jeg understreke viktigheten av at statsansatte har et samfunnsansvar for at de beslutninger som tas i et forvaltningsorgan, er trygt forankret i regelverket. Fagforeningene mener derfor at et så stort forvaltningsorgan som UDI, som behandler saker innenfor et av de mest om diskuterte politiske områder, må se positivt på at det blir foretatt en uavhengig granskning av direktoratets regelansvarende og praksis.

Møteleieren: Tusen takk skal du ha. Då gir eg ordet til saksordføraren, Dagfinn Høybråten, frå Kristeleg Folkeparti. Du har 10 minutt.

Dagfinn Høybråten (KrF): La meg først takke de ansattes organisasjoner for at dere har tatt imot invitasjonen til å komme til denne høringen, og for at dere har arbeidet dere fram til et felles budskap på den måten som dere gjorde nå innledningsvis. Det er meget nyttig for vårt arbeid.

Når dere er invitert, er det fordi vi ønsker dere skal være med på å belyse det som er hovedproblemstillingen i denne høringen, særlig knyttet til styringsforholdene på utlendingsfeltet og forholdet mellom politikk og forvaltning, som også Marianne Ecker nå understreket som et av de aller viktigste spørsmålene og problemstillingene. Det er det også for komiteen.

Jeg vil begynne med å spørre litt om kulturen i direktoratet, fordi det har vært et tema i den offentlige debatt. Ansatte har uttalt seg – både med og uten navns nevning – og det har vært et tema i denne høringen i forhold til ledelse og statsråder.

Fleire representanter for de ansatte og enkeltpersoner har uttalt til media at UDI har vært preget av liten aksept for motforestillinger. Det har også vært nevnt stikkordet fryktkultur. Er dette riktige beskrivelser, slik dere ser det? Kan dere eventuelt beskrive hvordan denne kulturen har utviklet seg, og hvordan den eventuelt har preget arbeidet, hvis det er en riktig beskrivelse?

Erland Pettersen: Jeg starter med å svare.

Som vi har nevnt i innledningen, er forholdet og spørsmålet knyttet til kultur og hvordan man har sett på ledelsen, forskjellig ut fra hvor man har vært i organisasjonen. Dette er et komplisert bilde. UDI har 650 ansatte, og dette er blitt sett på på forskjellige måter ulike steder i organisasjonen.

Men som det har framkommet i løpet av denne saken og i etterkant av MUF-høringen, har mange kommet fram med synspunkter knyttet til mangel på åpenhet og toleranse i forhold til avvikende oppfatninger.

Dagfinn Høybråten (KrF): Betyr det at dere ikke tar avstand fra den beskrivelsen som jeg refererte som er framkommet i mediene?

Stein Wik: Nei, vi tar ikke avstand fra den. Vi prøver bare å nyansere bildet og si at det er ulike oppfatninger i direktoratet, alt etter hvor du befinner deg. Vi tar ikke avstand fra at det i deler av direktoratet blant ansatte eksisterer en, som de selv har uttrykt det, fryktkultur. Vi er jo tillitsvalgte, så vi viderefremder deres synspunkter. Så den tar vi ikke avstand fra.

Dagfinn Høybråten (KrF): Det er framkommet i granskningen, og det er ytterligere understreket i høringen i dag, en erkjennelse av at informasjonsplikten og rapporteringsplikten til departementet er brutt i MUF-saken.

Granskingsutvalget slår klart fast at ingen underordnede ansatte hadde noen rapporteringsplikt oppover – men det er vel kanskje grunn til å spørre seg hvorfor ingen brukte sin rett til å varsle? Har dere gjort dere noen tanker om det?

Erland Pettersen: I MUF-saken er forholdet at det ble klart gitt uttrykk for motforestillinger til den kursen man la seg på. Kommisjonen forklarer i sin rapport hvorfor det ikke kom sterkere til uttrykk. De vurderinger som framkommer fra granskingsutvalget der, er vi enig i.

Dagfinn Høybråten (KrF): Har dere som tillitsvalgte registrert en frykt for reaksjoner i en eller annen form når man sier fra, enten internt eller gjennom varsling, slik jeg nå spør om?

Stein Wik: De som har kommet til oss og snakket om en fryktkultur, de eksemplene har kommet fra mine medlemmer i Juristforbundet, særlig i oppholdsavdelingen. Trygve Nordby nevnte jo tidligere i høringen her at ledelsen hadde et ønske om at det skulle være en human og liberal regelansvarende. I faglige diskusjoner, hvis man da kanskje hadde et annet syn og mente at regelverket burde tolkes mer restriktivt, at det var en mer korrekt regelansvarende, har det vært eksempler på at folk fikk beskjed om at det på en måte ikke var de rette holdningene, og at de måtte kanskje passe seg litt for å komme med dem. Folk sier at de følte de ble fratatt interessante arbeidsoppgaver, de kunne bli flyttet på i organisasjonen, osv.

Dagfinn Høybråten (KrF): Har dere i medbestemmelsesapparatet i UDI hatt eksempler på saker hvor det har skjedd, hvor dere er blitt involvert på noen måte som fagforeninger?

Stein Wik: Vi har ikke noe konkret eksempel på det.

Dagfinn Høybråten (KrF): Hvis dere skulle oppsummere – denne høringen har et fokus på framtid, og det skjønner jeg også dere har i høyeste grad: Det aller viktigste i forhold til å gjenreise tillit og bygge en enda bedre utlendingsforvaltning enn det vi allerede har – hva er viktigst?

Stein Wik: Det som det har vært fokusert på også tidligere i høringen, og som iallfall er viktig for Juristforbundet, er denne diskusjonen om kvantitet/kvalitet. Vi mener jo at kvantiteten har gått på bekostning av kvaliteten. Det er et veldig høyt produksjonspress. Det er det mine medlemmer melder tilbake til meg om. Da snakker jeg særlig om dem i asyl- og oppholdsavdelingen, som jobber med produksjon av enkeltvedtak. De føler at de måles kun på kvantiteten, ikke på kvaliteten. For eksempel i oppholdsavdelingen, hvor jeg jobber, har vi telleskjemaer. Du må rapportere hver fredag ettermiddag hvor mange vedtak du har fått i løpet av uken. Det er det som teller, det er antallet som teller. Det er kvantiteten som teller.

Dagfinn Høybråten (KrF): I ledelsens oppfølging av avdelingene – har det ikke vært slik at man har fokusert på og undersøkt kvaliteten i sakene når man har fulgt opp avdelingene?

Stein Wik: Jeg vil ikke si at det ikke har vært fokusert på det, men vi føler vel at det kunne ha vært en større fokusering. Vår klare oppfatning er at da Trygve Nordby kom inn i direktoratet – han kom inn i en veldig vanskelig situasjon, hvor vi hadde kjempestore restanser, vi hadde helt uakseptable saksbehandlingstider, og dette skulle det på en måte ryddes opp i – ble standarden satt om at nivået på en måte skulle være godt nok. Det er også nedfelt i våre etiske retningslinjer. Han var også, så vidt jeg hele tiden har forstått, klar på at det også ville innebære et senket kontrollnivå.

Dagfinn Høybråten (KrF): Et spørsmål til slutt fra min side går på forholdet til overordnet myndighet og samhandlingsrutinene. Det ble sagt i innledningen fra Marianne Ecker at det var få som var involvert direkte i styringsdialogen. Tidligere under høringen har det kommet fram at styringen har foregått på veldig mange forskjellige nivåer, ikke bare på ledelsesnivå, og ikke bare gjennom formelle brev og instruksjer, men også gjennom uformell kontakt med saksbehandlere. Er det en riktig oppfatning at departementet også styrer gjennom saksbehandlere?

Marianne Ecker: Det kjenner ikke vi til.

Møteleiaren: Då går vi vidare, og eg gir ordet til utspørjaren frå Arbeidarpartiet, Svein Roald Hansen, som også har 10 minutt.

Svein Roald Hansen (A): Jeg har lyst til å starte med å gå tilbake til den nevnte situasjonen i 2001, da det var, som vel Stein Wik sa, en uholdbar situasjon med for lange saksbehandlingstider og store restanser. Så fikk man altså en ny ledelse, omorganisering og sterk fokusering på produksjon. Vi hørte at det var en arbeidsmiljøundersøkelse i 2002 hvor 40 pst. uttrykte mistillit til ledelsen. Hvordan var bildet i perioden fram til situasjonen i 2001, da man altså erkjente at man var i en uholdbar situasjon? Hvordan var uenigheten internt om måten sakene ble behandlet på da, omkring de faglige vurderingene, osv.?

Marianne Ecker: Det kan være litt vanskelig for oss å svare på det. Det er vel ingen av oss som begynte i UDI før i 2000. Men det er klart at det var en forhistorie før Trygve Nordby kom inn som direktør for direktoratet. Det var en uholdbar situasjon da også, som gjorde at Trygve Nordby helt åpenbart fikk i oppdrag å rydde opp. Han kom inn og fortalte at det var krise i direktoratet. Noe måtte gjøres. Vi hadde lange saksbehandlingstider, og vi ble også i en periode kalt for utilgjengeligheidsdirektoratet. Det stemplet har vi vel forhåpentligvis blitt kvitt.

Bente Aavik Skarprud: Jeg vil bare tilføye at det i denne prosessen fra flere av medlemmene har blitt presisert at mye har også blitt bedre under Trygve Nordby, slik at det ikke bare er et svartmalt bilde. Men jeg begynte også i 2001, slik at jeg ikke var med på perioden før, men fra medlemmene som har jobbet lenge i direktoratet, har jeg fått en del tilbakemeldinger på at ting har blitt bedre etter 2001.

Svein Roald Hansen (A): Så har jeg lyst til å følge opp med det som står i rapporten, og som dere for så vidt bekrefter, men vil nyansere, som gjelder betegnelsen av den kulturen der motforestillinger ikke nådde opp, og at noen, ble det sagt, iallfall fra Juristforbundet, følte at hvis de kom med motforestillinger, og dersom man la seg utenfor det handlingsrommet som var politisk bestemt, risikerte man å bli fratatt oppgaver, altså en fryktkultur. På hvilke nivåer var denne uenigheten? Var det f.eks. like sterk uenighet om dette innad blant saksbehandlerne i oppholdsavdelingen og i asylavdelingen, eller lå uenigheten mer mellom saksbehandlere og ledelsesnivå?

Stein Wik: Det var nok uenighet både mellom saksbehandlere og mellom saksbehandlere og ledernivå. Det som var viktig for oss ... Vi mener jo at man bør komme fram med sine faglige argumenter, enten det nå er den veien eller den veien vi snakker om. Jeg kan i den forbindelse si – det var vel noe som ble tatt opp i høringen her tidligere – at man ikke skulle bruke for lang tid på sakene. Hvis man var i tvil om å si ja eller nei, var beskjeden klar. Våre medlemmer oppfattet den beskjeden som soleklar. Var man i tvil, så ja. Hvis man mente noe annet, kunne

man på en måte risikere å få beskjed om at det kanskje ikke var det man burde mene – for å si det slik.

Svein Roald Hansen (A): Til slutt: Trygve Nordby sa i utspørringen tidligere i dag at dette som vi nå er inne på, som altså er blitt betegnet som en kultur som skaper problemer hvis man tar opp ting man er uenig i, ble aldri fra organisasjonenes side tatt opp med ham som direktør. Er det den opplevelsen dere har, eller er den annerledes?

Marianne Ecker: Som vi også sa i innledningen, er det en del forhold som har kommet oss for øre i de siste månedene i forbindelse med at denne saken har kommet opp. Vi har primært ikke vært veldig mye involvert i det som handler om praksisdannelse og det faglige. Vår rolle har gått mye mer i retning av å samhandle når det gjelder omstillinger i UDI, for det har det jo vært veldig mange av.

Bente Aavik Skarprud: Jeg kan også tilføye at i den grad man på en måte har tatt opp konflikter, har man prøvd å ta det opp på et lavest mulig nivå, ikke nødvendigvis med toppledelsen.

Svein Roald Hansen (A): Hvis vi har litt mer tid, har Berit Brørby

Møteleiaren: Det er tid igjen – Berit Brørby, ver så god.

Berit Brørby (A): Hovedavtalen og overenskomstene som er inngått mellom arbeidstakere og arbeidsgiver, gir jo en plikt til deltakelse, og ikke minst ligger det også en plikt til å si fra om uheldige utviklingsforhold ved enhver bedrift – for å kalle UDI en bedrift. Føler dere at dette er ivaretatt fra begge sider? Har dere gjort jobben deres i forhold til å følge opp overenskomstens og hovedavtalens bestemmelser på dette området? Og har arbeidsgiveren gjort det? Eller er det slik at det er kulturen eller organisasjonssystemet ved at dere er et direktorat, som har hindret dere i å si fra om denne praksisdannelsen?

Marianne Ecker: Jeg vet ikke helt konkret om du mener praksisdannelse i forhold til MUF-saken. Den er jo først kjent for oss nå i ettertid, altså etter at den ble kjent for allmennheten.

Berit Brørby (A): Men har ikke dere vært saksbehandlere på det, da?

Marianne Ecker: Nei, vi har ikke vært saksbehandlere på MUF-saken. Vi er hovedtillitsvalgte for de fire foreningene i UDI.

Berit Brørby (A): Dere representerer ansatte som har vært saksbehandlere?

Marianne Ecker: Ja, men de har ikke kommet til oss under behandlingene av de sakene. Det er først i ettertid.

Berit Brørby (A): Så de har ikke sett det som uheldig praksisdannelse?

Marianne Ecker: Jo, det er jo flere som har protestert og hatt innvendinger mot den praksisen som det ble lagt opp til. Men de har ikke kommet til tillitsvalgte med det.

Erland Pettersen: Jeg vil bare presisere der at når det gjelder det vi sier i forhold til manglende åpenhet, så betyr jo også det at det kan være skepsis når de kommer til oss tillitsvalgte med de reelle problemene, og det har vi jo da sett i forhold til MUF-saken.

Stein Wik: Jeg vil bare si at det ble jo tatt opp. Jeg har fått beskjed fra flere saksbehandlere som er organisert hos meg, og som har jobbet med MUF-sakene, at det ble tatt opp bl.a. spørsmålet om hvorfor man skulle ha en annen forståelse av § 8 annet ledd for akkurat disse sakene enn det som var praksis i andre saker. Så det tok de eksplisitt opp.

Møteleiaren: Er då Arbeidarpartiet ferdig? Då går vi vidare til Carl I. Hagen frå Framstegspartiet. Du har også 10 minutt. Ver så god.

Carl I. Hagen (FrP): Jeg har et spørsmål til Stein Wik, som svarte veldig klart på det spørsmålet jeg stilte tidligere, om at hvis man var i tvil som saksbehandler om man burde innvilge, eller om man burde si nei, var det klart at da skulle man innvilge. Det var forståelsen.

Var det en – skal vi si – en retningslinje som var i form av en lov, en forskrift, en instruks fra departementet, eller hadde man forståelsen av at dette var en instruks fra UDIs ledelse?

Stein Wik: Vi hadde en forståelse av at det var en instruks eller en ordre fra UDIs direktør.

Carl I. Hagen (FrP): Hvordan var reaksjonen da det ble tatt opp motforestillinger mot dette? Da har du sagt tidligere at det var kanskje ikke klokt å komme med motforestillinger, at man kunne bli flyttet, få mindre arbeidsoppgaver. Ble det her brukt det man i dagligtale kaller – la oss si – hersketeknikker?

Stein Wik: Her er også selvfølgelig bildet veldig nyansert. På enkelte enheter har medlemmer hos meg brukt formuleringer som kan grense mot det du kaller hersketeknikker.

Ellers vil jeg bare si, for å supplere det du også sier, at etter at denne beskjeden kom, om at er du i tvil, så si ja, så fikk jo jeg veldig mange tilbakemeldinger fra mine medlemmer om at: hva i all verden er dette for noe? Holdningen var at det er greit at vi skal produsere saker, og vi kan selvfølgelig ikke bruke all verdens tid på alle sakene, og hvis vi da ikke kan gå noe nærmere inn i saken enn at vi er i tvil, burde vi ikke da, hvis vi er i tvil om vilkårene er oppfylt, heller avslå – vi har jo ankemuligheter her? Hvis du innvilger, er det jo aldri noen som klager på et positivt vedtak. Så ville ikke det da vært en bedre vei å gå? Jeg

fikk veldig mange tilbakemeldinger fra medlemmer som reagerte meget sterkt på den uttalelsen fra Nordby.

Carl I. Hagen (FrP): Ble dette tatt opp via f.eks. deg som tillitsvalgt, eller bad man noen gang om å få dette mer klarlagt, få det fra departementet, for dette er jo et politisk spørsmål, hvor det klart er forskjell også på politiske holdninger. Jeg vil bare bruke et eksempel. Man kjenner min holdning, og man kjenner SVs holdning. Vi ville sagt nei, de andre ville sagt ja. Dette er jo et politisk spørsmål, som først og fremst vel må tas opp av departementet.

Stein Wik: Dette var internt i direktoratet. Men jeg vil, kanskje som et svar på spørsmålet ditt – jeg vet ikke om det er godt nok – hvis du tillater det, sitere litt fra etiske retningslinjer i UDI som ble utarbeidet i Trygve Nordbys tid. Der står det bl.a. under punktet lojalitet i arbeids-situasjonen:

Det er rom for motforestillinger før en beslutning er tatt. Ansatte har rett og plikt til å nekte hvis han får ordre om å gjøre noe som er klart ulovlig eller klart umoralsk. Denne retten foreligger ikke ved faglig uenighet eller uenighet om virksomhetens politiske mål.

Carl I. Hagen (FrP): Takk skal du ha. En tidligere avdelingsdirektør i UDI har nylig stått fram i Dagsrevyen og sagt følgende: Det var en ledelse som ville forme utlendingspolitikken litt etter sitt eget skjønn, og ikke nødvendigvis følge det som var lov og retningslinjer fra departementet. Er det en uttalelse fra en tidligere avdelingsdirektør som du har forståelse for?

Stein Wik: Jeg kan ha forståelse for at vedkommende kan ha oppfattet det slik. Jeg kan ikke på vegne av mine medlemmer si at vi hadde noe inntrykk av at Trygve Nordby ønsket å gå utenfor lover og regler. Men vi hadde en klar oppfatning av at han ønsket i hvert fall en mest mulig liberal politikk, eller en liberal praktisering av regelverket. Men vi har ikke noen grunn til å hevde at han ønsket å gå utenfor lover og regler.

Carl I. Hagen (FrP): Hun sa også at det var helt klart at hvis folk fant et smutthull, altså et smutthull for å få anledning til å si ja til en søknad, så var det liksom fint.

Stein Wik: Jeg kan jo ikke kommentere noe annet enn at jeg kan ha forståelse for at hun mener det, men det får jo stå for hennes regning.

Carl I. Hagen (FrP): Var det noe statistikk over enkelte saksbehandlere, hvor mange de sa ja til, og hvor mange de sa nei til? Du snakket om hvor mange saker man avgjorde i løpet av en uke, det ble liksom premiert hvis man hadde mange. Ble det også notert ned hvor mange ja-saker man avsa, og hvor mange nei-saker?

Marianne Ecker: Det ble det ikke.

Carl I. Hagen (FrP): Det ble ikke gjort?

Stein Wik: Nei.

Carl I. Hagen (FrP): Da tror jeg at jeg nærmer meg et siste spørsmål.

Har dere fulgt høringen? Ja.

Det er dette fra VG om at den 24. november 2004 opplyste Erna Solberg til Per Sandberg at man ikke skal gi tilatelse til bosetting, og dermed varig opphold i Norge, hvis det er tvil om identiteten.

Da slo de ansatte i UDIs statsborger- og bosettingsenhet alarm, viser dokumentene som VG har fått tilgang til. I et 18-siders notat til UDI-ledelsen skriver de rett ut at UDIs praksis umulig kan være kjent for departementet. Er noen av dere kjent med det 18-siders brevet?

Stein Wik: Det er jeg meget kjent med, for i tillegg til å være hovedtillitsvalgt for Juristforbundet jobber jeg ved nevnte statsborger- og bosettingsenhet. Jeg så det var to av mine kollegaer som førte det i pennen.

Carl I. Hagen (FrP): Ble det sendt til alle i ledergruppen, inkludert Ramin-Osmundsen?

Stein Wik: Vi har jo fått beskjed i direktoratet om at vi skal følge linjen. Så det ble da sendt oppover i linjen, og neste ledd fra saksbehandleren er underdirektøren. Hva som skjedde etter det – det er jo underdirektør, avdelingsdirektør og direktør – vet ikke vi, men vi sendte det i linjen, som jo er den veien vi får beskjed om at ting skal gå.

Carl I. Hagen (FrP): Så i realiteten varslet dere ledelsen i UDI om at her driver statsråden og informerer Stortinget på et feilaktig grunnlag?

Stein Wik: Ja, dette notatet ble jo skrevet, så vidt jeg kan huske, i forkant av – nå husker ikke jeg når den spørretimen var?

Carl I. Hagen (FrP): 24. november 2004.

Stein Wik: Så det ble skrevet etter, ja. Jeg husker i hvert fall veldig godt den spørretimen, for den mener jeg ble overført enten i radio eller fjernsyn. Jeg og flere andre fulgte den, og jeg ble veldig overrasket da jeg hørte det svaret Erna Solberg gav, for jeg satt jo i denne perioden og innvilget ukentlig bosettingstillatelser til folk med det jeg kaller usikker identitet.

Carl I. Hagen (FrP): Så der slo dere alarm på den korrekte måten dere kunne?

Stein Wik: Ja, på den måten vi hadde fått beskjed om at ting eventuelt skulle tas opp, nemlig i linjen.

Carl I. Hagen (FrP): Men når det ikke kom noen kontrabeskjeder senere i samsvar med det dere selv hadde hørt statsråden si i Stortinget, gjorde dere noe mer da: – Skal vi virkelig fortsette med dette når vi vet at statsråden

har en annen oppfatning og har informert Stortinget på et feilaktig grunnlag? – Lurte dere da på å varsle enten media eller noen i Stortinget, eller var dere bare liksom stilltiende med på at – OK, vi fortsetter å føre en praksis fordi vi har fått beskjed av direktøren, på tross av at vi vet at dette er imot det den norske regjering har som linje i denne saken?

Stein Wik: Nei, vi følte jo at vi på en måte hadde tatt det opp den veien som vi burde. Så vidt jeg husker, så var vel også utviklingen senere på det feltet – det er mulig jeg må ta noen reservasjoner, men jeg mener at det som skjedde senere, var at disse sakene på et tidspunkt ble stilt i bero fordi det skulle foregå et større ID-arbeid i direktoratet, altså ID med et bredt spekter. Så viste det seg at dette ID-arbeidet var veldig omfattende, naturlig nok, og så fant man ut at en del av disse bosettingstillatelsene jo ble veldig gamle etter hvert. Det er noe med at saksbehandlingstiden på en måte ikke kan bli altfor lang, heller. Søkerne har jo på et eller annet tidspunkt krav på å få en avgjørelse, så vi fikk på et eller annet tidspunkt beskjed om at de skulle tas opp igjen, og da fortsatte vi med den praksisen som var.

Carl I. Hagen (FrP): Det var altså høsten 2005, etter det nye styringssystemet med instruksjonsmyndighet fra departementet, og for så vidt etter valget og med mulig ny regjering? Og da opptok dere den praksisen som dere viste ikke var det som i hvert fall den tidligere offisielle statsråd hadde gått inn for? Dere fikk instruks av Nordby om å gjøre det?

Stein Wik: Vi – enheten – fikk vel beskjed av underdirektøren, men – ja.

Møteleiaren: Då er vi komne til Per-Kristian Foss og Høgre. Ver så god, du har 10 minutt.

Per-Kristian Foss (H): La meg først takke Marianne Ecker for en innledning som jeg synes pekte på hovedpoenget her, som vi også er opptatt av som komite, tror jeg, på tverrpolitisk basis, nemlig om forholdet mellom og skillet mellom politikk og forvaltning. Det er jo derfor vi har denne høringen – for å gå igjennom denne prosessen. Jeg oppfattet også din innledning slik at du på vegne av dine tillitsvalgte ikke retter noen generell kritikk mot den beskrivelsen av ledelseskulturen som er gitt i Graver-rapporten – jeg presiserer at det i rapporten jo ikke er brukt uttrykket ukultur – men den beskrivelsen de for øvrig gir. Oppfatter jeg deg riktig?

Marianne Ecker: I forhold til hvordan rapporten er bygd opp, kommer denne kritikken veldig brått. Nå har jo Graver også redegjort for sammenhengen, for hvorfor han mener at han har grunnlag for å si det. Det vi jo prøver å si til dere, er at vi er enig i det, men vi tar forbehold, og vi ønsker å nyansere bildet.

Per-Kristian Foss (H): Så til Stein Wik. Du har i siste utgave av bladet Juristkontakt brukt begrepet «frykttkultur» når du sier at noen steder i UDI – vel å merke noen steder – «opplever våre medlemmer en frykttkultur og tør ikke å komme med motforestillinger». Står du fast på den uttalelsen?

Stein Wik: Ja.

Per-Kristian Foss (H): Er Anne-Karin Storhaug, på vegne av Juristforbundet i UDI, også enig i det?

Anne-Karin Storhaug: Det er rapportert om arbeidsforholdene og miljøet og om hersketeknikker. Det ble også rapportert inn gjennom velferdstjenesten, og det ble tatt opp med bedriftshelsetjenesten.

Per-Kristian Foss (H): Et spørsmål til Stein Wik igjen. Da vi spurte Nordby om dette, stilte han seg uforstående til det, han hadde aldri hørt om det. Var det umulig for dere gjennom tillitsmannsapparatet å gå til ledelsen med slikt? Jeg skjønner dette med de trede – at det måtte gå tjenestevei, men kunne dere ikke gjennom tillitsmannsapparatet gå til ledelsen og gi uttrykk for en klage på kulturen?

Stein Wik: Det kunne vi sikkert, men da vil jeg understreke at det som jeg i Juristkontakt refererer til med frykttkultur, er opplysninger som medlemmer har kommet til meg med i etterkant av MUF-saken. Det virker som om den har åpnet en sluse, og så har de kommet fram med ting nå som har eksistert tidligere, men som ikke har vært kjent for meg på et tidligere tidspunkt.

Erland Pettersen: Jeg vil også presisere at i forhold til MUF-saken var det ikke mangel på takhøyde. Innvendningene kom faktisk på enhetsnivå. De ble kanskje kanalisert opp, men på enhetsnivå var det ikke slik at det var en frykttkultur i den enheten som utformet MUF-praksis. Det var en stor takhøyde for diskusjon. Problemet der er kommunikasjon.

Bente Aavik Skarprud: Jeg vil også si at NTL fram til delingen av UDI/UNE hadde ca. 180 medlemmer og var den største organisasjonen. Vi har hatt kontakt med alle dem som har vært hovedtillitsvalgt fra 2000 og fram til nå, og det er ingen av NTLs medlemmer som noen gang har gitt uttrykk oppover i tillitsmannsapparatet for at de opplever en sånn frykttkultur.

Per-Kristian Foss (H): Bare et siste spørsmål til Stein Wik: Hvem var den underdirektøren som først mottok det skrevet fra juristene fra november 2004?

Anne-Karin Storhaug (etter å ha konferert litt med Stein Wik): Det er i hvert fall sendt i april 2005. Det har vært en del lederskifter på den enheten, så vi er litt usikre på hvem som var det på det tidspunktet.

Stein Wik: Det har vært en del fungeringer før hun som er der nå. Hun var ikke der på det tidspunktet. Så jeg må ta et lite forbehold der, rett og slett, for det var en del fungeringer der, og hvem som akkurat var det i april 2005, må jeg innrømme at jeg er litt usikker på. Men det vil jo kunne være lett å sjekke.

Per-Kristian Foss (H): Takk skal du ha.

Møteleiaren: Då gir eg ordet til Inge Ryan frå Sosialistisk Venstreparti, som også får 10 minutt.

Inge Ryan (SV): Tusen takk, leder. Også takk for innledningen. Det er jo interessant å høre på svarene her, og det er tydelig at det er forskjellig oppfattelse avhengig av hvilket ståsted man har i organisasjonen. Det skal jeg ikke kommentere, men jeg registrerer at det er betydelig forskjell på hvordan NTL opplever situasjonen, kontra Juristforbundet.

Men jeg har et spørsmål til Juristforbundet og til Wik. Du var opptatt av i et av dine svar at man ønsket at politiske signaler måtte bli fulgt, at man ønsket at de politiske signalene som ble sendt, også skulle følges i direktoratet. På den andre sida vet vi at et av de politiske signalene som man var opptatt av da Nordby ble ansatt, var at vi ønsket å få ned saksbehandlingstida, og daværende minister, Erna Solberg, har også i dag i møtet sagt at hun var fornøyd med den måten det ble taklet på i forhold til at man faktisk fikk til det.

Så er det da fra Juristforbundet sagt at man er uenig i det, fordi man mener at man skulle brukt mer tid til faglige ting og mindre tid på kvantitet/produksjon. Kan du utdype hva du egentlig mener? Skal man ta politiske signaler? Eller skal man ikke ta politiske signaler?

Stein Wik: Jo, jeg kan gjerne utdype det jeg mener. Jeg ser ikke at det er noen motstrid her. Mine medlemmer er også helt enig i at det har skjedd mye bra etter at Trygve Nordby kom, og den honnøren som Erna Solberg gav ham, det var vel i løpet av 2002 en gang, var vel fortjent. Han gjorde en del helt nødvendige organisatoriske grep, saksbehandlingstiden gikk ned, restansene gikk ned. Det er klart at vi er en produksjonsbedrift, og det er en selvfølge at vi skal produsere vedtak. Det er selvfølgelig også Juristforbundets medlemmer helt innforstått med.

Det vi har vært opptatt av, er vel at på et eller annet tidspunkt vil – kan man si – kurvene for kvantitet og kvalitet kanskje krysse hverandre. På et eller annet tidspunkt når kanskje dette senkede kontrollnivået en nedre grense et sted, og vi mener kanskje at det på et eller annet tidspunkt ble for mye fokus på kvantiteten, og at det gikk på bekostning av kvaliteten. Men vi er selvfølgelig helt innforstått med at det måtte gjøres noe i forhold til å få ned restansene, og i så måte har Trygve Nordby helt klart bidratt til at UDI er på rett vei både i forhold til at vi har mindre restanser enn tidligere, og at vi har kortere saksbehandlingstid enn tidligere.

Inge Ryan (SV): Så har jeg et spørsmål til NTL og Parat. Opplevde også deres medlemmer at det var hersketeknikker, eller at man ble straffet dersom man hadde et annet syn på ting enn det ledelsen mente, og at en da ble omplassert eller ikke fikk oppgaver eller den type ting?

Bente Aavik Skarprud: Vi har ikke mottatt noen henvendelser fra noen medlemmer som tyder på at de er blitt utsatt for den type hersketeknikker eller lignende.

Erland Pettersen: Men det vi er helt enige med juristene og samfunnsviterne om, er at hovedfokus i direktoratet de siste 4 ½ årene har gått på produksjon, det har gått på et stikkord som «godt nok». Det har vært et fokus. Ingen av oss ønsker oss tilbake til situasjonen i 2001 og 2002, hvor saksbehandlingstiden var uforvarlig lang. Ingen ønsker det. Men det vi ser på, er også balansen mellom faglig grundighet og effektivitet, og der tror jeg vi er enige om at balansen har gått litt mye den ene veien. Det har vært noe mer fokus på produksjonsbiten, og det har gått ut over fokus på kvalitet og fokus på grundighet. Vi vil ikke tilbake til situasjonen slik den var i 2001 og 2002, men vi vil faktisk svinge pendelen noe tilbake.

Inge Ryan (SV): Et siste spørsmål, som for så vidt går til alle sammen. Nå er jo UDI en stor organisasjon med mange ansatte. Er det sånn at man innenfor tillitsmannsapparatet ikke har gode nok rutiner til å få fram budskapet når ting ikke fungerer? Det er jo en av de tingene som iallfall jeg tror de fleste bedriftsledere er opptatt av, at man skal ha et tillitsmannsapparat der man har gode kanaler. Er de kanalene ikke tilfredsstillende i UDI, og hva skyldes det?

Marianne Ecker: Det kan man sikkert alltid bli bedre på. Men jeg vil jo si, som det også ble nevnt her tidligere: Det er klart at vi som tillitsvalgte også har sett skyggesidene av UDI. Vi har støttet og trøstet og prøvd å hjelpe så godt vi kan, de medlemmene som har kommet til oss med ulike problemer.

Det som har vært et førende prinsipp for oss, er at vi har ønsket at konflikter skulle løses på lavest mulig nivå. Dermed kan det godt hende at Trygve Nordby kanskje ikke er kjent med det arbeidet vi har gjort nede i organisasjonen.

Erland Pettersen: For å følge opp det: I løpet av de 4 ½ årene fra jeg kom inn i direktoratet i november 2001, det var to måneder etter Trygve Nordby, i den fasen har det ikke vært mangel på omstillinger og omorganiseringer. Siden jeg startet som hovedtillitsvalgt i februar 2004, har vi brukt veldig mye tid på det. Vi har sett på enkeltsakene, og vi må vel være så ydmyke at vi sier at vi kanskje ikke har sett skogen for bare trær. Vi har gått inn og fokusert og sett på enkeltsakene, vi har kanskje ikke vært så flinke til å se helheten, og der må jo også vi i organisasjonene gå i oss selv og se hva vi kan gjøre bedre.

Møteleiaren: Var Inge Ryan ferdig?

Inge Ryan (SV): Ja, hvis det ikke er flere som vil svare på det, så.

Møteleiaren: Då gir vi ordet til den siste i denne bolken, Magnhild Meltveit Kleppa frå Senterpartiet, som også har 10 minutt.

Magnhild Meltveit Kleppa (Sp): Eg sit her og lurar på: Peikar de no på eit generelt problem? Altså, har denne MUF-saka no vist at det her sit saksbehandlarar i UDI som stadig arbeider under tvil om praksis er i samsvar med lover, forskrifter og politiske signal?

Marianne Ecker: Jeg tror ikke at MUF-saken nødvendigvis kan overføres i sin helhet til andre sammenhenger slik som den framstår. Men det stilles spørsmål i organisasjonen om hvordan praksisetablering foregår, ikke sant, og om hvordan linjen også fungerer i forhold til kommunikasjon rundt praksisdannelse.

Erland Pettersen: For å følge opp det. Ledelsen skal se sammenhenger og helheter, og det er jo helt naturlig at ledelsen gir oss som saksbehandlere bestillinger nedover. Men vi som saksbehandlere sitter med enkeltsakene, og vi sitter med en stor mengde enkeltsaker, og på bakgrunn av det vi ser i de sakene, er det jo også naturlig at vi ser behov for f.eks. praksisendringer i enkelte sakskomplekser. Da er det viktig at de synspunktene som vi som saksbehandlere kommer med, kommer opp i systemet, at de blir lyttet til og ses på, at kommunikasjonen går både oppover og nedover, og at når vi får signaler fra UDIs ledelse, at de er slik begrunnet at vi har en god forståelse for de beslutningene som er tatt. For vi saksbehandlere er ingen sutreunger som er lei oss hvis vi ikke skulle få viljen vår. Det vi ønsker, er, hvis vi skulle bli overprøvd, å få en skikkelig og god forklaring, faglig forklaring, på hvorfor vi blir overprøvd. Det er det vi ønsker.

Magnhild Meltveit Kleppa (Sp): Så har eg lyst til å spørja litt om sjølve bemanningssituasjonen. For eg høyrer de seier her på nokre felt at folk har blitt flytta på. Det høyrer ut som om det kanskje har litt ulike årsaker. Vi veit jo òg at i denne perioden har det vore oppbemanning og nedbemanning. Korleis vil de skildra sjølve personellsituasjonen i UDI, òg sett i forhold til det som er peikt på tidlegare i kveld i høyringa, auka fokus på faglegheit.

Marianne Ecker: Det vi først og fremst har vært veldig kritiske til over flere år, er bruken av midlertidige stillinger i UDI.

Magnhild Meltveit Kleppa (Sp): Nettopp. Så veit eg ikkje om den kjensla eg får, er rett eller ikkje, men de skil drar her ein måte å tilbakemelda på, de held veldig strikt på linjene. Gir de nærmast inntrykk av ein direktør og ein assisterande direktør som ikkje lyttar til dei tilsette?

Marianne Ecker: Jeg synes ikke vi kan svare bastant på det. Som tillitsvalgte har vi opplevd at direktør og as-

sisterende direktør lytter på oss. Det kom jo nå fram at i hvert fall i forbindelse med denne MUF-saken har saksbehandlere hatt en sterk følelse av at de ikke blir lyttet på. Og som sagt, så har jo også andre nå fortalt oss at de har lignende erfaringer.

Magnhild Meltveit Kleppa (Sp): Er det slik at denne fryktkulturen som er skildra, er generell? Eg trur ein av dykk sa at det kom litt an på kvar de er. Vil det seia at det er ulik kultur i ulike avdelingar i UDI?

Marianne Ecker: Det er det nok.

Magnhild Meltveit Kleppa (Sp): Då har eg eit spørsmål til slutt, og det går på: No skal ein jo jobba med ending her. Kan de allereie seia noko om innspel som de har gitt, altså forslag til reformer, forslag til strukturelle endringar i UDI?

Erland Pettersen: Jeg vil først begynne med at en organisasjonskultur, hvis det er det som er problemet, ikke kan endres ved en organisasjonsomstrukturering eller en omstilling. Det er ikke det vi er ute etter. Det vi er ute etter, er større grad av åpenhet. Jeg bare gjentar det vi har sagt i innledningen, for så vidt: større fokus på faglighet og grundighet. Og igjen, vi vil ikke tilbake til 2001, 2002, men vi vil at det settes et større fokus på de feltene, altså faglighet og grundighet i saksbehandlingen.

Bente Aavik Skarprud: Vi ønsker også et system som fanger opp motforestillinger i organisasjonen, vi ønsker et system med et nivå som kan ha oversikt over problemer som kan oppstå mellom saksbehandlernivå og mellomledere, og som kan gå inn og ta tak i det der det oppstår, enten det er kjemikonflikter eller hva det nå er, at det er et system som klarer å fange opp slike ting, og kan gå inn og gjøre noe med det.

Marianne Ecker: Jeg vet ikke om det er det du tenker på, Bente, men jeg tror nok vi ønsker oss, og ser behov for, at det blir mer tverrgående systemer også – ikke sant – slik at det i forhold til lover og regler som flere i direktoratet jobber med, må bli samkjøring der på tvers av organisasjonen.

Stein Wik: Jeg kan jo bare tilføye der at det har vært såpass vanntette skott mellom avdelingene i UDI at det har vært ført ulik praksis i ulike avdelinger.

Møteleiaren: Då er vi ferdige med den runden.

Då har vi ein femminuttars runde til oppklaringsspørsmål for dei som måtte ønskje det. Først ute er saksordføraren, Dagfinn Høybråten.

Dagfinn Høybråten (KrF): To spørsmål: Stein Wik har beskrevet det som man må kunne karakterisere som en ja-fase i UDI: Er du i tvil, så er svaret ja. Jeg noterte ikke at noen av de andre tillitsvalgte tok avstand fra den framstillingen, så hvis dere ikke gjør det nå, regner jeg med at

det er en oppfatning som vi kan legge til grunn var allment kjent i direktoratet. Da trenger jeg ikke si noe mer om det.

Det andre spørsmålet går på dette notatet i forlengelsen av spørretimespørsmålet, fra Per Sandberg til Erna Solberg, som Carl I. Hagen spurte om. Der ble det sendt fram et notat til nærmeste overordnede. Kom det noen gang noen tilbakemelding på det notatet fra nærmeste overordnede? Og deltok direktoratets saksbehandlere i denne enheten i utformingen av svaret til statsråd Solberg?

Stein Wik: Til det siste: Meg bekjent har ikke noen saksbehandlere deltatt i noen utforming av noe svar – ikke meg bekjent i hvert fall.

Det første du spurte om, hva var det igjen?

Dagfinn Høybråten (KrF): Ble det gitt noen tilbakemelding på det notatet hvor man tok opp det at praksis når det gjaldt identitetstvil, var i strid med det som statsråden hadde sagt i Stortinget?

Stein Wik: Det jeg vet, er at de saksbehandlere som det er snakk om her, har redegjort for det som skjedde, til kommisjonen. Jeg har ikke noen detaljkunnskap om det, men kommisjonen har fått seg forelagt hva som skjedde her.

Møteleiaren: Då gir eg ordet til Berit Brørby, og deretter til Carl I. Hagen.

Berit Brørby (A): Representanten Erland Pettersen sa at MUF-saken hadde skapt/åpnet en demning, og det var først da man kunne komme fram med sine synspunkter. Så har man etterpå hørt at det ikke er et helt entydig syn.

Da er jeg nødt til å spørre igjen: Har dere som tillitsvalgte brukt alle de mulighetene som YS, LO og Akademikerne gjennom overenskomstene har gitt dere rett til, til å si fra om alle forhold i UDI? Eller sagt på en annen måte: Har ledelsen i UDI forhindret dere i/sabotert den retten dere har som tillitsvalgte til å komme fram med deres synspunkter? Enig eller uenig i beslutninger, men er dere blitt hindret i å komme fram med synspunkter? Er svaret ja eller nei?

Marianne Ecker: Nei.

Møteleiaren: Vel, då gir eg ordet til Carl I. Hagen.

Carl I. Hagen (FrP): Det er egentlig bare en faktaopplysning.

Dere representerer jo ulike fagforeninger, så jeg vil bare for min egen kunnskap og mine egne vurderinger skyld spørre: De som sier ja og nei til søknader – dette med å si ja hvis du er i tvil – er det likelig fordelt blant alle fagforeninger, eller er det først og fremst jurister og statsvitere, og få fra NTL? Altså fagkategorien, som er de som produserer avgjørelser, hvordan er det fordelt på de ulike fagforeninger i asylavdelingen?

Marianne Ecker: I asylavdelingen har det i hvert fall vært omtrent fifty-fifty med samfunnsvitere og jurister.

Carl I. Hagen (FrP): Så det er de to gruppene som fatter avgjørelser?

Marianne Ecker: Men jeg vet ikke det helt eksakte antall akkurat nå.

Carl I. Hagen (FrP): Jeg tenkte, fordi det var vesensforskjell i opplevelsene til NTL-tillitsvalgte og juristene og delvis statsvitere, så kan det være svaret, at det er helt ulike arbeidsoppgaver og ulik betydning for gjennomføringen av innvandringspolitikken som også kan være årsaken til at her er det opplevd veldig forskjellig. Det var bare det jeg ønsket å få stadfestet.

Bente Aavik Skarprud: Selv om hovedvekten av saksbehandlere er organisert i Juristforbundet, så har vi også samfunnsvitere med der. Sjøl er jeg jo statsviter og jobber i asylavdelingen. Så det er ikke utelukkende sånn. Vi har også medlemmer som sitter med enkeltsaksbehandling.

Erland Pettersen: Enig med Bente, og vi tar saksbehandling på samme enhet som henne.

Møteleiaren: Vel, då var det ikkje fleire spørsmål. Mitt siste spørsmål er då om de har noko å leggje til det de no har sagt, som de ønskjer å framføre for komiteen før vi avsluttar denne delen av høyringa.

Det ser ikkje sånn ut.

OK, då vil eg på vegner av komiteen få takke for innsatsen og dei opplysningane de har gitt oss. Tusen takk for no.

*Høyring med arbeids- og inkluderingsminister
Bjarne Håkon Hanssen*

Møteleiaren: Vi skal då gå vidare i høyringa.

Vi får ønskje statsråden hjarteleg velkomen tilbake. Det har vore ein lang dag for nokon kvar. Vi har tenkt å gjere det slik at du får høve til å kome med ein sluttmerknad, avgrensa til 10 minutt. Viss det skulle vere behov for det, får medlemer av komiteen stille nokre spørsmål etter det. Vi har ei tidsramme på 15–20 minutt.

Då gir eg ordet til deg, statsråd Bjarne Håkon Hanssen. Ver så god.

Statsråd Bjarne Håkon Hanssen: Takk for det. Vi i departementet har selvfølgelig lyttet grundig til alt som har skjedd her i dag, både for å få med oss de opplysningene dere får, og fordi vi nå fokuserer veldig på hva vi skal gjøre for å komme videre. Vi har selvfølgelig sett veldig mye på høringen med det i fokus hele tiden.

Jeg har lyst til å komme med en prinsipiell betraktning innledningsvis. Man kan jo spørre seg – jeg har spurt meg

selv mange ganger, og jeg er sikker på at noen av dere også har spurt dere selv underveis – om det vi nå har vært igjennom, står i samsvar med det vi gransker og hører og diskuterer. Mange av oss har brukt veldig mye tid på denne saken den siste tiden. Vi har hatt en granskingskomisjon på gang. Mange advokater har vært involvert i dette. Komiteen har brukt mye tid på dette, og vi har brukt store deler av dagen i dag på høring. Er det et samsvar mellom sakens alvor og det apparatet vi har dradd i gang?

Jeg har lyst til å svare på denne måten: ja og nei – nei i den forstand, som flere har vært inne på, at hvis en tenker på alle de vedtakene som UDI fatter hvert år, er ikke disse 197 vedtakene en veldig stor andel av den vedtaksporføljen. Men allikevel er min konklusjon helt klar: Jo, dette har faktisk vært nødvendig. Jeg er svært opptatt av å si at det vi har jobbet med, har veldig viktige prinsipielle sider. Det insisterer jeg på. Jeg ønsker ikke å være pompøs – selv om det begynner å bli seint – men jeg vil allikevel si at jeg mener at forholdet mellom politikk og embetsutøvelse, mellom politikk og fag, mellom departement og direktorat, mellom statsråd og embetsmann er noen av de mest grunnleggende, bærende elementene i det norske demokratiet og i norsk forvaltning. Og når man føler at det har oppstått alvorlige brudd i det tillitsforholdet som der må være, tror jeg at det er viktig at det politiske systemet ser grundig og skikkelig ifra. Skal vi få et grunnlag for å si grundig og skikkelig ifra, må vi gjøre det på en slik måte at vi ikke føler at vi gjør det på et sviaktende grunnlag. Det som jeg mener har vært det viktigste med denne dagen, er at egentlig har alle som har sittet her, erkjent at det har skjedd et brudd på det tillitsforholdet. Og det synes jeg er veldig viktig. Ingen har egentlig bestridt at UDI skulle ha rapportert, skulle ha gitt departementet beskjed om at man her planla å gjennomføre en praksis som ikke var klarert politisk. For en del av dem som har sittet her, har det vært krevende å si. Det tror jeg. Men alle har sagt det.

Dermed føler jeg at vi har fått avklart det faktum, og det politiske systemet har gjennom gransking og denne høringen pekt på alvoret i det. Og det tror jeg er viktig. Sånn sett vil jeg forsvare at vi har gått til gransking, og jeg mener at det var rett av Stortingets kontroll- og konstitusjonskomitee å gjennomføre denne høringen.

Jeg har veldig behov for å si at da jeg hadde min første innledning her, la jeg vekt på – og jeg sa følgende – at i løpet av den relativt korte tiden jeg har hatt ansvaret, har jeg observert at det har vært en uklar rolleforståelse, uklare kommunikasjonsrutiner, uklarhet rundt styringssignaler og uklare krav til form når det gjelder rapportering. Det står jeg fast ved. Men jeg vil nok en gang understreke, som jeg også gjorde i min første innledning, at formålet med å si det ikke er å lete etter synderbukker. Formålet mitt er ikke å forsøke å ramme den forrige statsråden. Formålet mitt er ikke å forsøke å ramme departementet eller UDI. Formålet mitt er nettopp nok en gang å ha fokus på det vi nå må gjøre. Hvis vi skal forbedre noe, må vi ha en klar oppfatning av hva som er problemet. Derfor må man av og til søke etter problemene, svakhetene, for å ha fundamentet til å kunne si noe om hva slags tiltak man må

gjennomføre for å komme videre. Det har vært grunnlaget for at jeg synes det var rett å reise de kritiske merknadene, for jeg føler at det gir meg, som har ansvaret, et grunnlag for det vi nå skal gå løs på.

Så vil jeg avslutningsvis, i mine tilmålte 10 minutter, si at jeg selvfølgelig også har lyttet til kritikken som er reist mot granskingskomisjonen. Det er en kritikk som omhandler både granskinger generelt og denne granskingskomisjonen spesielt. Jeg vil si til komiteen at vi i Regjeringen allerede har hatt en diskusjon – ikke i form av R-notater i omløp, men vi har hatt en diskusjon – om å revidere det rundskrivet som danner retningslinjene for granskingskomisjoner. Jeg vil ikke ta stilling til den kritikken som kanskje særlig Trygve Nordby og Manuela Ramin-Osmundsen har fremmet, men jeg føler i og for seg et visst ansvar for å ta det på alvor i den forstand at deres synspunkter skal bringes inn i en diskusjon om hvordan granskningen i framtiden skal og bør organiseres. Det er justisministeren som har ansvaret i forhold til rundskrivet. Jeg vet justisministeren er enig med meg i at vi skal se på de retningslinjene, og Regjeringen er som sagt innstilt på det.

Jeg skal ikke bruke denne tiden til å forsvare meg selv, men jeg har lyst til å si at det er i lys av det som her er sagt, at jeg mener det har vært rett å ha den holdningen jeg har hatt i forhold til å dekke regninger knyttet til advokatutgifter. Jeg har ment at det har vært et svar i forhold til den kritikken som er reist mot granskingsinstituttet.

Jeg vil avslutte med å si at en del av den kritikken som har vært reist mot granskingskomisjonen, går på at det har vært et hardt tidspress. Det føler jeg selvfølgelig et ansvar for. Jeg skal ta det ansvaret, men samtidig mener jeg at det til en viss grad er et ansvar vi må dele, fordi det har vært viktig for meg og for dere – og i og for seg også for de involverte – at vi ikke skulle være nødt til å utsette denne dagen til ut i oktober, som da hadde vært alternativet. Da Graver-komisjonen bad om mer tid, hadde jeg en veldig god samtale med saksordføreren, der vi sa at vel, nå prøver vi selvfølgelig å få et forsvarlig arbeid, men vi prøver å få det fram så fort at det er mulig å gjennomføre det på den dagen som vi nå har gjennomført det på. Det førte til at Graver-komisjonen fikk en uke ekstra – i stedet for 15. mai ble det 22. mai. Det var nødvendig hvis komiteen skulle få anledning til å gjennomføre sine høringer. Og Graver sier at det har vært forsvarlig, selv om det sikkert oppleves som krevende for dem som har vært gransket.

Da tror jeg ikke at jeg har noe mer å tilføye.

Møteleiaren: Leiaren si heilt klare melding er at komiteen deler dei synspunkta som du kom med på slutten når det gjaldt tid og press, og at denne saka ikkje kunne liggje over sommaren utan at vi gjorde ho ferdig her i huset. Så får vi dele på ansvaret når den tida kjem, om det skulle vere nødvendig.

Da har vi kanskje ein del spørsmål. Ønskjer saksordføraren ordet?

Dagfinn Høybråten (KrF): Jeg føler at statsrådets oppsummering av dagen ikke avstedkommer nye spør-

mål fra min side. Jeg legger til grunn at statsråden har kommentert de sidene ved høringen i dag som han følte behov for å kommentere, og at han for øvrig ikke har noe å legge til eller trekke fra. Da har heller ikke jeg nye spørsmål.

Jeg vil bare som saksordfører få takke for all medvirkning i høringen, av både statsråden og hans medarbeidere og alle andre som har bidratt. Dette er en del av opplysningen av sakskomplekset. Rapporten fra granskingsutvalget er ett saksdokument. De brev statsråden har oversendt komiteen, er andre saksdokument. Høringen er i seg selv en del av komiteens arbeid med å belyse saksforhold.

Det som vil være sentralt for komiteen, er nettopp forholdet mellom politikk og administrasjon – den trygghet vi må ha i et demokrati for at politikerne styrer over politikken, og at embetsverket forvalter de legitime styrings-signaler som politikerne gir. Jeg vil også bekrefte at jeg som saksordfører videre vil fokusere på hvordan en kan bidra til at vi får en enda bedre utlendingsforvaltning og en enda bedre politisk styring av dette området framover.

Møteleiaren: Per-Kristian Foss.

Per-Kristian Foss (H): Jeg vil bare si at jeg tar til etterretning det statsråden sa til et av de første spørsmålene, nemlig at man velger å ikke gå til politianmeldelse. Det er en juridisk vurdering der statsråden har den best tilgen-

gelige juridiske kunnskap. Det synes jeg på en måte er lagt dødt med det svaret.

Jeg har lyst til å stille statsråden et spørsmål, for å se litt på hva som ligger i uttrykket «tillitsforhold til ledelse»: Med den gransking som nå er gjennomført, og med den høring som er gjennomført i dag, ville statsråden fortsatt ha tillit til Trygve Nordby som leder, hvis han satt der i dag?

Statsråd Bjarne Håkon Hanssen: Jeg har fått det spørsmålet veldig mange ganger. Det er mange som har snakket om at jeg har mye å gjøre og har ansvar for mye. Jeg har valgt å svare til det – som jeg synes er et ærlig svar også – at jeg har så mye jeg må ta stilling til, at det jeg slipper å ta stilling til, velger jeg å ikke bruke mye tid og krefter på.

Per-Kristian Foss (H): Takk.

Møteleiaren: Då er det ikkje fleire spørsmål.

Då har eg som komiteens leiar lyst til å takke alle som har vore med og bidrege til å gi opplysningar om denne saka, frå kl. 15.15 i ettermiddag og fram til no.

Eg har også lyst til å takke medlemene i komiteen for ei etter mitt skjøn ryddig og fin gjennomføring av høyringa.

Så kan eg glede alle: No kan de slå på mobiltelefonen!

Høyringa slutt kl. 23.02.
