



10 JUN 2011

Advokatforeningen

Justisdepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 Oslo

Også sendt pr. e-post til sigurd.bordvik@jd.dep.no

Deres ref:
201100871-/SBO

Vår ref: #114941v1/th

Saksbehandler: Trude Hafslund
th@advokatforeningen.no
T +47 22 03 50 61

06.06.2011

Høring - avvikling av åremålsordningen for nemndsledere og direktøren i Utlendingsnemnda (UNE)

I. Innledning

Vi viser til departementets høringsbrev av 6. april 2011 vedrørende ovennevnte høring.

Det er en prioritert oppgave for Advokatforeningen å drive rettspolitisk arbeid gjennom høringsuttalelser. Advokatforeningen har derfor en rekke lovutvalg inndelt etter fagområder. I våre lovutvalg sitter advokater med særskilte kunnskaper innenfor det aktuelle fagfelt og hvert lovutvalg består av advokater med ulik erfaringsbakgrunn og kompetanse innenfor fagområdet. Arbeidet i lovutvalgene er frivillig og ulønnet.

Advokatforeningen ser det som sin oppgave å være en uavhengig høringsinstans med fokus på rettssikkerhet og på kvaliteten av den foreslåtte lovgivningen.

I saker som angår advokaters rammevilkår vil imidlertid regelendringen også bli vurdert opp mot advokatbransjens interesser. Det vil i disse tilfellene bli opplyst at vi uttaler oss som en berørt bransjeorganisasjon og ikke som et uavhengig ekspertorgan. Årsaken til at vi sondrer mellom disse rollene er at vi ønsker å opprettholde og videreutvikle den troverdighet Advokatforeningen har som et uavhengig og upolitisk ekspertorgan i lovgivningsprosessen.

I den foreliggende sak uttaler Advokatforeningen seg som ekspertorgan. Saken er forelagt lovutvalget for asyl- og utlendingsrett. Lovutvalget består av Bente Mostad Tjugum (leder), Halvor Frihagen, Per-Erik Gåskjenn, Preben Henriksen, Kjersti Cecilie Jensen, Brynjulf Risnes og Cecilie Elisabeth Schjatvet.

Advokatforeningen avgir følgende høringsuttalelse:

II. Sakens bakgrunn

Nemndledere i Utlendingsnemnda er ansatt på åremål. Innledningsvis var det fire års åremål med mulighet for en gangs gjenoppnevning. I forbindelse med ny utlendingslov ble dette endret

til åtte år uten mulighet for gjenoppnevning. UNE har vist til at det siden 2009 har vært problemer knyttet til rask utskiftning av nemndledere og få kvalifiserte søkere ved utlysninger.

Departementet har i den anledning fremmet forslag om endringer i utlendingsloven, med tanke på å gjøre om nemndlederstillingene til ordinære faste stillinger. Departementet foreslår samtidig at også direktørstillingen for Utlendingsnemnda omgjøres fra åremålsstilling til fast stilling.

Advokatforeningen mente i forbindelse med høring i 2004 at åremål uten mulighet for gjenoppnevning var en god løsning. Denne holdningen fastholdes også nå.

III. Kommentarer til de enkelte forslagene

Ad nemndlederstillingene

Stillingen som nemndleder er en helt uvanlig stilling i norsk offentlig administrasjon. Nemndledere utøver et forvaltningsskjønn uten å være underlagt politisk instruksjon. Videre utøver nemnda omfattende rettsanvendelsesskjønn der det er begrenset domstolsprøving, på grunn av manglende fri rettshjelp, samt at søkere og klagere ofte er ressursvake. Det stiller en rekke helt spesielle krav til stillingen som gjør at stillingene ikke kan sammenliknes med andre stillinger i staten.

Dommerembeter har en del til felles med nemndlederstillinger, men domstolene er uavhengige, praktiserer kontradiksjon, partene er som hovedregel ansvarlige for sakens opplysning, og retten kjenner ikke til opplysninger som ikke er kommet frem under rettsforhandlingene. UNEs saksbehandling bærer i dag preg av forvaltning, der nemndledere med bistand fra saksbehandlere, utreder saker og fatter vedtak, med partsinnsyn begrenset etter forvaltningsloven og med begrenset domstolskontroll etter den ulovfestede lære om fritt skjønn.

Nemndledergruppen utøver et forvaltningsskjønn på et politisk betent område uten politisk instruksjon og uten domstolskontroll. Dette innebærer at gruppen har omfattende makt når det gjelder utviklingen av praksis på utlendingsfeltet. Andre som fatter vedtak i forvaltningen er underlagt politisk kontroll, slik at makten ligger hos de folkevalgte politikerne. Dette taler for å la nemndledere sitte en begrenset periode. At en person inntil pensjonsalderen, som i lys av alderen på en del av nemndlederne, vil kunne være 20-25 år, skal være med å fastsette praksis på sentrale innvandringspolitiske områder, uten å være folkevalgt eller å være under folkevalgt kontroll er av prinsipielle grunner betenkelig.

UNE opplyser at det i 2009 og 2010 har vært mye uro i nemndledergruppen, knyttet til mye avgang, permisjoner med videre. Dette kan åpenbart knyttes til at det har vært en lang rekke åremål som har gått ut samtidig. Det har ført til omfattende behov for supplering og opplæring. Ved en bedre periodisering av åremålsstillingene, som etter en tid vil komme naturlig etter hvert som nemndledere har gått av fortidig, og eventuelt kan løses ved å lage en særordning med åremålsstillinger med varierende lengde, vil dette problemet løses.

Det fremgår videre at UNE finner at åremålsbegrensningen gjør nemndlederstillingene mindre attraktive for kvalifiserte søkere, som heller vil søke seg til liknende stillinger uten åremålsbegrensning. Det kan dog ikke sees at nemndledergruppen er merkbart mindre kompetent nå enn tidligere.

Det må videre legges til grunn at nemndledere vil inneha en kompetanse og bakgrunn som bør innebære at det ikke byr på for store problemer med å finne ny tilsetning når åremålet går mot slutten.

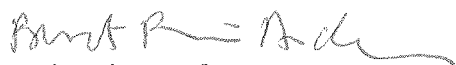
Ad direktørstillingen

Advokatforeningen mener at direktørstillingen på mange måter kan sees i sammenheng med nemndlederstillingene og derfor bør ha samme tilsetningsforhold som disse. I tillegg kommer at direktøren har en helt spesiell rolle i offentlig forvaltning, i og med UNEs uavhengige stilling, som innebærer at UNE ikke er underlagt politisk instruksjon. Om UNE utøver skjønn i strid med politiske myndigheters synspunkter oppstår det vanskelige konflikter som krever spesielt mye av direktøren.

I andre forvaltningsorganer vil det være naturlig at lederen går av om organet fatter vedtaket i strid med politisk instruksjon. I UNE vil dette være annerledes ut fra UNEs uavhengighet i vedtaksprosessen. Det bemerkes at også etter en eventuell planlagt endring vil UNE fortsatt i høy grad bevare sin uavhengighet på potensielt politisk brennbare områder. Det anføres derfor at direktøren enten bør være på åremål, eller være embetsmann, for å unngå politisk press mot UNEs uavhengighet.

Det vises videre til at andre ledere i forvaltningen på områder med mulighet for politisk kontroversielle problemstillinger også er tilsatt på åremål, slik som politidirektøren, direktøren for språkrådet, direktøren i petroleumstilsynet, sentralbanksjefen og riksantikvaren.

Vennlig hilsen



Berit Reiss- Andersen
leder



Merete Smith
generalsekretær