

Høringsnotat

Innvandringsavdelingen

Dato: 25.06.2019

Høringsfrist: 26. september 2019

Saksnr: 19/3234

HØRINGSNOTAT – FORSLAG TIL ENDRINGER I UTLENDINGSLOVEN OG UTLENDINGSFORSKRIFTEN (OPPNEVNING AV NEMNDMEDLEMMER TIL UTLENDINGSNEMNDA)

1. INNLEDNING

Justis- og beredskapsdepartementet sender med dette på høring forslag til endringer i lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) og forskrift 15. oktober 2009 nr. 1286 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsforskriften).

Departementet foreslår at myndigheten til å oppnevne nemndmedlemmer til Utlendingsnemnda (UNE) overføres fra Kongen i statsråd til det departementet som har hovedansvaret for utlendingsforvaltningen (Justis- og beredskapsdepartementet fra 1. januar 2010). Som følge av dette foreslås det at Justis- og beredskapsdepartementet ikke lenger skal være blant de organene som foreslår kandidater til vervet som nemndmedlem, men at kompetansen overføres til fylkesmennene. I praksis er allerede Justis- og beredskapsdepartementets kompetanse til å foreslå kandidater delegert til fylkesmennene.

Etter mønster fra domstollovens regler for utvelgelse til vervet som meddommer, foreslås det for øvrig noe endrede vilkår for hvem som kan oppnevnes til utvalget av nemndmedlemmer i UNE. Det foreslås også at ansatte i departementene ikke skal kunne oppnevnes. Videre foreslås en utvidet formulering av vilkårene for å løse noen fra vervet som nemndmedlem etter at de er oppnevnt.

Endringsforslaget er en del av oppfølgingen av Granavolden-plattformen, der det blant annet fremgår at regjeringen vil «[f]oreta en fornyet gjennomgang

av klageordningen på utlendingsfeltet». Departementet vil komme tilbake med eget høringsnotat om andre endringer i regelverket om UNE senere i år.

2. GJELDENDE RETT

I dag oppnevnes nemndmedlemmene i UNE av Kongen i statsråd, etter forslag fra det departementet som har hovedansvaret for utlendingsforvaltningen, Utenriksdepartementet, Norges Juristforbund og fra et utvalg humanitære organisasjoner.

Utlendingsloven § 77 fjerde ledd første til femte punktum lyder:

«Utlendingsnemnda skal ha nemndmedlemmer oppnevnt av Kongen i statsråd etter forslag fra det departementet som har hovedansvaret for utlendingsforvaltningen, Utenriksdepartementet, Norges Juristforbund og humanitære organisasjoner. Medlemmene oppnevnes for fire år. Gjenoppnevning kan foretas én gang. Vervet er frivillig. Suppleringer i løpet av perioden foretas av departementet etter forslag fra de samme instansene.

Det stilles visse begrensede vilkår for hvem som kan foreslås til vervet, jf. utlendingsforskriften § 16-3 første ledd første og annet punktum:

«Det kan bare foreslås personer som er norske statsborgere mellom 18 og 70 år, er bosatt i Norge og har sagt seg villige til å påta seg vervet. De må også være vederheftige og fylle kravene til vandel i henhold til domstolloven § 72.»

Det er videre det departementet som har hovedansvaret for utlendingsforvaltningen som fastsetter hvilke humanitære organisasjoner som skal ha forslagsrett, jf. utlendingsforskriften § 16-3 tredje ledd som lyder:

«Departementet fastsetter også hvilke humanitære organisasjoner som skal ha forslagsrett. Slik rett kan bare gis til organisasjoner som arbeider på flyktning-, asyl- eller innvandringsområdet og har sagt seg villige til å være forslagsstillere. Departementet kan gi retningslinjer om hvor mange nemndmedlemmer den enkelte organisasjon kan foreslå.»

Bestemmelsene var en videreføring av lov- og forskriftsbestemmelsene etter tidligere utlendingslov av 24. juni 1988 nr. 64 § 38 a fjerde ledd, og utlendingsforskrift av 21. desember 1990 nr. 1028 § 134 tredje ledd.

Reglene om løsning fra vervet som nemndmedlem er fastsatt i § 77 fjerde ledd sjette punktum:

«Departementet kan løse et nemndmedlem fra vervet dersom medlemmet ikke har overholdt sin taushetsplikt, grovt har krenket andre plikter som følger av vervet eller selv ber om det.»

3. DEPARTEMENTETS VURDERING

3.1 Forslag til endring i hvilket organ som skal oppnevne nemndmedlemmer

Departementet foreslår at myndigheten til å oppnevne nemndmedlemmer til UNE overføres fra Kongen i statsråd til det departementet som har hovedansvaret for utlendingsforvaltningen.

For perioden 1. januar 2017 til 31. desember 2020 er det oppnevnt 308 nemndmedlemmer. Som følge av det høye antallet nemndmedlemmer, er det etter departementets syn uhensiktsmessig at det er Kongen i statsråd som skal oppnevne nemndmedlemmene, og det er heller ingen tungtveiende argumenter som taler for at dette bør være ordningen.

I Ot.prp. nr. 17 (1998-1999) Om lov om endringer i utlendingsloven og i enkelte andre lover (klagenemnd for utlendingssaker m.v.), ble det gitt følgende begrunnelse for dagens ordning (s. 30):

«Nemndmedlemmene skal altså oppnevnes av Kongen i statsråd, i likhet med direktøren og nemndlederne. Dette innebærer at oppnevningen ikke kan delegeres til departementet. Bakgrunnen for dette er bl.a. et ønske om å gi størst mulig prestisje til vervet som nemndmedlem.»

I praksis vil det uansett være det ansvarlige departement som må stå for en grundigere gjennomgang av forslagene til kandidater, og som må foreta utvelgelsen dersom det er foreslått for mange kandidater eller det oppstår tvil om en kandidat er skikket til oppgaven. Departementet mener at ansvaret for å oppnevne nemndmedlemmer bør ligge til det departementet som har hovedansvaret for utlendingsforvaltningen.

Justis- og beredskapsdepartementet har i dag i praksis delegert sin myndighet til å foreslå kandidater til vervet som nemndmedlem til fylkesmennene. Siden den regelendringen som er foreslått ovenfor vil innebære at Justis- og beredskapsdepartementet får ansvaret for oppnevninger, foreslås det å oppheve departementets kompetanse til å foreslå kandidater, og i stedet legge denne direkte til fylkesmennene. De øvrige aktørene som i dag kan fremme

forslag til kandidater, beholder sin kompetanse. Det vises til forslaget til endret § 77 fjerde ledd første punktum.

Etter dagens ordning må humanitære organisasjoner som ønsker forslagsrett, fremme søknad om dette til departementet som har hovedansvaret for utlendingsforvaltningen. Departementet foreslår at ordningen videreføres.

3.2 Forslag til endring i vilkårene for å kunne oppnevnes som nemndmedlem

Som gjengitt i punkt 2 ovenfor, stilles det begrensede vilkår for å kunne oppnevnes som nemndmedlem. Etter blant annet innspill fra Utlendingsnemnda, mener departementet at det på samme måte som etter domstolloven § 70 første ledd, bør stilles krav til at nemndmedlemmene må ha tilstrekkelige norskkunnskaper og for øvrig være personlig egnet til oppgaven. Domstolloven § 70 første ledd lyder:

«Den som velges, må ha tilstrekkelige norskkunnskaper, og for øvrig være personlig egnet til oppgaven.»

Det er svært viktig i saker med personlig fremmøte og partsforklaringer (ofte gjennom bruk av tolk), at ikke nemndmedlemmene selv har svak norsk språkforståelse. I praksis er dette svært sjelden en aktuell problemstilling, men det har vært tilfeller hvor det har oppstått utfordringer.

Videre mener departementet at det også i utlendingsloven bør fastsettes et særskilt vilkår om at den som skal oppnevnes som nemndmedlem må være personlig egnet til oppgaven. Et slikt vilkår vil i praksis bare få betydning i svært sjeldne og ekstraordinære tilfeller. Samtidig vil en slik tilsvarende regel som i domstolloven, være viktig hvis det oppstår behov for å håndtere uforutsette tilfeller. Vilkåret kan også ha betydning for når det kan bli aktuelt å løse noen fra vervet, se punkt 3.3 nedenfor.

Departementet foreslår at ansatte i departementene ikke skal kunne oppnevnes til vervet som nemndmedlem.

Departementet mener for øvrig at kravene til hvem som kan oppnevnes som nemndmedlem bør stå i loven, og ikke bare i forskriften, slik tilfellet er i dag. Departementet foreslår derfor å gjennomføre endringene gjennom et nytt § 77 femte ledd i loven.

3.3 Løsning fra vervet som nemndmedlem

Departementet mener at også reglene om løsning fra vervet som nemndmedlem bør endres, slik at det fremkommer uttrykkelig at den som har blitt oppnevnt, men som ikke lenger oppfyller valgbarhetsvilkårene (vedkommende er f.eks. ikke lenger vederheftig eller oppfyller ikke lenger kravene til vandel), skal kunne løses fra vervet.

Dersom vilkårene som foreslått i punkt 3.2 innføres, vil det medføre at nemndmedlemmer som etter oppnevning viser seg å ha mangelfull språkforståelse eller viser seg personlig uegnet til oppgaven, kan løses fra vervet.

Forslagene innebærer at man får en ordning tilnærmet lik den man har i domstoloven, jf. domstoloven § 76 første ledd annet punktum om at en meddommer skal tas ut av utvalget «dersom vedkommende ikke oppfyller valgbarhetsvilkårene».

4. ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER

Forslaget innebærer en administrativ forenkling, ved at ansvaret for beskikkelsen som nemndmedlem overføres fra Kongen i statsråd til Justis- og beredskapsdepartementet. Endringen vil ikke ha noen vesentlige budsjettmessige konsekvenser.

Forslaget om å regelfeste at det er fylkesmennene som skal overta departementets ansvar for å foreslå nemndmedlemmer, er i samsvar med dagens praksis. Dette forslaget medfører derfor ingen endringer i de økonomiske eller administrative forhold.

5. FORSLAG TIL ENDRINGER I UTLENDINGSLOVEN

I lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) gjøres følgende endringer:

§ 77 fjerde ledd skal lyde:

Utlendingsnemnda skal ha nemndmedlemmer oppnevnt av *det departementet som har hovedansvaret for utlendingsforvaltningen* etter forslag fra Utenriksdepartementet, *fylkesmennene*, Norges Juristforbund og humanitære organisasjoner. Medlemmene oppnevnes for fire år. Gjenoppnevning kan foretas én gang. Vervet er frivillig. Suppleringer i løpet av perioden foretas av departementet etter forslag fra de samme *instansene*.

§ 77 femte og sjette ledd skal lyde:

Det kan bare oppnevnes personer som er norske statsborgere mellom 18 og 70 år, som er bosatt i Norge og som har sagt seg villige til å påta seg vervet. Personene må også være vederheftige og fylle kravene til vandel i henhold til domstolloven § 72. De må ha tilstrekkelige norskkunnskaper, og for øvrig være personlig egnet til oppgaven. Ansatte i departementene kan ikke oppnevnes. Nemndmedlemmene opptrer utelukkende på vegne av seg selv.

Departementet kan løse et nemndmedlem fra vervet dersom medlemmet

- a) ikke har overholdt sin taushetsplikt,*
- b) grovt har krenket andre plikter som følger av vervet*
- c) ikke oppfyller valgbarhetsvilkårene etter femte ledd, eller*
- d) selv ber om det.*

Någjeldende § 77 femte ledd blir nytt sjuende ledd.

§ 77 nytt åttende ledd skal lyde:

Kongen kan gi nærmere regler i forskrift om oppnevning av nemndmedlemmer og om vilkårene for å bli løst fra vervet.

§ 78 første og annet ledd skal lyde:

I den enkelte saken deltar en nemndleder og to nemndmedlemmer, jf. likevel annet og tredje ledd. Det ene nemndmedlemmet trekkes ut blant dem som er oppnevnt etter forslag fra Utenriksdepartementet, *fylkesmennene* og Norges Juristforbund. Det andre nemndmedlemmet trekkes ut blant dem som er oppnevnt etter forslag fra humanitære organisasjoner. Den enkelte nemndsamlingen kan behandle flere saker.

Ved behandling av saker i stornemnd deltar tre nemndledere og fire nemndmedlemmer. To av nemndmedlemmene trekkes ut blant dem som er oppnevnt etter forslag fra Utenriksdepartementet, *fylkesmennene* og Norges Juristforbund. De andre to trekkes ut blant dem som er oppnevnt etter forslag fra humanitære organisasjoner. Nemndlederne deltar i, og en av dem leder, stornemnda i henhold til fastsatt ordning. Medlemmene og varamedlemmene oppnevnes av departementet for fire år. Kongen kan gi regler om hvilke saker som skal behandles i stornemnd, og om myndighet til å avgjøre hvorvidt en sak som er brakt inn for behandling i stornemnda, skal antas til behandling.

6. FORSLAG TIL ENDRINGER I UTLENDINGSFORSKRIFTEN

I forskrift 15. oktober 2009 nr. 1286 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsforskriften) gjøres følgende endringer:

§ 16-3 andre ledd blir første ledd og skal lyde:

Justis- og beredskapsdepartementet fastsetter antall nemndmedlemmer som skal oppnevnes. De oppnevnes for fire år. Antallet fordeles likt mellom dem som er oppnevnt etter forslag fra Utenriksdepartementet, *fylkesmennene* og Norges Juristforbund til sammen, og de humanitære organisasjonene. Nemndmedlemmene kan gjenoppnevnes én gang. Hvert kjønn skal være representert med minst 40 prosent av medlemmene, jf. likestillingsloven § 13 første ledd bokstav e.

§ 16-3 tredje ledd blir annet ledd.

§ 16-4 femte ledd skal lyde:

Ved avgjørelse av saker i stornemnd deltar tre nemndledere og fire nemndmedlemmer. To av medlemmene trekkes ut blant dem som er oppnevnt etter forslag fra Utenriksdepartementet, *fylkesmennene* og Norges Juristforbund. De andre to trekkes ut blant dem som er oppnevnt etter forslag fra humanitære organisasjoner. Bestemmelsen i § 16-8 annet til fjerde ledd gjelder tilsvarende. Vedtaket eller uttalelsen underskrives av den nemndlederen som leder stornemnda.