



DET KONGELIGE  
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

# Prop. 50 L

(2019–2020)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

---

Endringer i utlendingsloven (oppnevning av  
nemndmedlemmer til Utlendingsnemnda)



# Innhold

<b>1</b>	<b>Proposisjonens hovedinnhold</b> .....	5	7.3	Endrede vilkår for vervet som nemndmedlem .....	10
<b>2</b>	<b>Bakgrunn</b> .....	5	7.3.1	Vilkår for å kunne oppnevnes som nemndmedlem.....	10
<b>3</b>	<b>Høring</b> .....	6	7.3.2	Vilkår for å kunne løses fra vervet som nemndmedlem .....	11
<b>4</b>	<b>Gjeldende rett</b> .....	7	<b>8</b>	<b>Økonomiske og administrative konsekvenser</b> .....	12
<b>5</b>	<b>Forslaget i høringsnotatet</b> .....	7	<b>9</b>	<b>Merknader til bestemmelsene</b>	12
<b>6</b>	<b>Høringsinstansenes syn</b> .....	8		<b>Forslag til lov om endringer i utlendingsloven (oppnevning av nemndmedlemmer til Utlendingsnemnda)</b> .....	14
<b>7</b>	<b>Departementets vurdering</b> .....	8			
7.1	Oppnevning av nemndmedlemmer .....	8			
7.2	Aktører med ansvar for å foreslå kandidater .....	10			





DET KONGELIGE  
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

# Prop. 50 L

(2019–2020)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

## Endringer i utlendingsloven (oppnevning av nemndmedlemmer til Utlendingsnemnda)

*Tilråding fra Justis- og beredskapsdepartementet 13. mars 2020,  
godkjent i statsråd samme dag.  
(Regjeringen Solberg)*

### 1 Proposisjonens hovedinnhold

Justis- og beredskapsdepartementet legger med dette frem forslag til endringer i lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven).

Forslaget innebærer 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).

Etter gjeldende lov er det Justis- og beredskapsdepartementet, Utenriksdepartementet, Norges Juristforbund og de humanitære organisasjonene som har kompetanse til å foreslå kandidater til vervet som nemndmedlem. I lovforslaget er det lagt opp til at Justis- og beredskapsdepartementet og Utenriksdepartementet skal erstattes som forslagsstillere av henholdsvis fylkesmennene og Samfunnsviterne.

Departementet går inn for å videreføre gjeldende ordning med at nemndmedlemmene skal være lekmedlemmer, på samme måte som utgangspunktet er for meddommere i domstolene. Etter mønster fra domstolslovens regler om oppnevning av meddommere legges det imidlertid opp til å presisere noen helt grunnleggende vilkår, som at den som skal oppnevnes må ha tilstrekkelige norskkunnskaper og må være person-

lig egnet. Angivelsen av når et nemndmedlem kan løses fra vervet, utvides tilsvarende.

For å skape åpenhet om oppnevningsprosessen, foreslår departementet at det åpnes for at forslagene til kandidater til vervet som nemndmedlem kan legges ut for alminnelig ettersyn en viss periode, slik ordningen er i forbindelse med oppnevning av lekfolk til domstolene. De nærmere vurderinger og regulering av dette, overlates til departementet i forskrift.

Det foreslås for øvrig å fastsette at ansatte i departementene og praktiserende advokater ikke lenger skal kunne oppnevnes som nemndmedlemmer. I tillegg legges det opp til at departementet skal kunne vurdere om liknende bør fastsettes i forskrift for andre yrkeskategorier.

### 2 Bakgrunn

I dag oppnevnes nemndmedlemmene i UNE av Kongen i statsråd. For perioden 1. januar 2017 til 31. desember 2020 er det oppnevnt 308 nemndmedlemmer.

Endringene som foreslås i dette høringsnotatet, med sikte på neste oppnevningsprosess for perioden 2021–2024, 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».

### 3 Høring

Justis- og beredskapsdepartementet sendte 25. juni 2019 forslag til endringer i utlendingsloven og utlendingsforskriften (ny ordning for oppnevning av nemndmedlemmer til Utlendingsnemnda (UNE)) på høring, med frist for uttalelse 26. september 2019. Høringsnotatet ble sendt til følgende instanser:

Alle departementene

Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV)  
 Barneombudet  
 Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (BUF-DIR)  
 Datatilsynet  
 Domstolsadministrasjonen  
 Fylkesmennene  
 Helsedirektoratet  
 Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)  
 Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI)  
 Likestillings- og diskrimineringsombudet  
 Nasjonalt ID-senter  
 Norad  
 Politidirektoratet (POD)  
 Politiets Sikkerhetstjeneste (PST)  
 Regjeringsadvokaten  
 Riksadvokaten  
 Språkrådet  
 Utlendingsdirektoratet (UDI)  
 Utlendingsnemnda (UNE)

Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter  
 Stortingets ombudsmann for forvaltningen

Arbeiderpartiet  
 Demokratene  
 Fremskrittspartiet  
 Høyre  
 Kristelig Folkeparti  
 Kystpartiet  
 Miljøpartiet De grønne  
 Norges Kommunistiske Parti  
 Pensjonistpartiet  
 Rødt  
 Senterpartiet  
 Sosialistisk Venstreparti  
 Venstre

Advokatforeningen  
 Akademikerne  
 Amnesty International Norge (Amnesty)  
 Antirasistisk Senter

Arbeidsgiverforeningen Spekter  
 Bispedømmene (11 stykker)  
 Den norske dommerforening  
 Den norske kirke – Kirkerådet  
 Det liberale folkepartiet  
 DROF – Driftsoperatørforum  
 Fagforbundet  
 Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid  
 Flyktninghjelpen  
 For Fangers Pårørende (FFP)  
 Helsingforskomiteen  
 Hovedorganisasjonen Virke  
 Human Rights Service (HRS)  
 Innvandrernes Landsorganisasjon (INLO)  
 Islamsk Råd  
 Juridisk Rådgivning for Kvinner (JURK)  
 Juss-Buss  
 Jussformidlingen  
 Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS)  
 Kontoret for fri rettshjelp  
 Kristent Interkulturelt Arbeid (KIA)  
 KUN Senter for kunnskap og likestilling  
 Landsorganisasjonen i Norge (LO)  
 Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU)  
 MiRA Ressurssenter for innvandrere og flyktningkvinner (MiRA-senteret)  
 Norges Juristforbund  
 Norges politilederlag  
 Norsk Folkehjelp  
 Norsk Innvandrersforum  
 Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS)  
 Norsk senter for menneskerettigheter (SMR)  
 Norsk Tjenestemannslag (NTL)  
 Næringslivets hovedorganisasjon (NHO)  
 Organisasjonen mot offentlig diskriminering (OMOD)  
 Politiets Fellesforbund  
 Politijuristene  
 PRESS – Redd Barna Ungdom  
 Redd Barna  
 Rettferdighet i asylpolitikken (RIA)  
 Rettspolitisk forening  
 Røde Kors  
 Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn  
 Selvhjelp for innvandrere og flyktninger (SEIF)  
 Seniorsaken  
 Stiftelsen barnas rettigheter  
 Uføre Landsorganisasjon (ULO)  
 UNHCR Stockholm  
 Unio – Hovedorganisasjonen for universitets- og høyskoleutdannede  
 Vergeforeningen  
 Virke Hovedorganisasjonen

Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)

den foretas av departementet etter forslag fra de samme instansene.

Høringsfristen var 26. september 2019.

Departementet har mottatt høringsuttalelser med merknader fra følgende instanser:

Det stilles enkelte vilkår for hvem som skal kunne foreslås til vervet, jf. utlendingsforskriften § 16-3 første ledd første og annet punktum:

Utenriksdepartementet

«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.»

Politidirektoratet (POD)  
Utlendingsnemnda (UNE)

Antirasistisk senter  
Bispedømmene – Møre bispedømme og biskopen i Møre

Den norske kirke – Mellomkirkelig råd  
Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS)

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:

Følgende instanser svarte at de ikke hadde eller ikke ønsket å avgi merknader til forslaget:

«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.»

Forsvarsdepartementet  
Helse- og omsorgsdepartementet  
Landbruks- og matdepartementet  
Samferdselsdepartementet

Regjeringsadvokaten

Advokatforeningen

Hovedsynspunktene i høringsuttalelsene gjengis i proposisjonen. Alle høringsuttalelsene er i sin helhet tilgjengelige på <https://www.regjeringen.no/id2660865>.

Ved forrige oppnevning ble følgende organisasjoner invitert til å foreslå kandidater: Amnesty International Norge, Antirasistisk senter, Caritas Norge, Flyktninghjelpen, Human Rights Service (HRS), Innvandrernes landsorganisasjon, Just Unity, Kristent interkulturelt arbeid, LIM – likestilling, integrering, mangfold, Mellomkirkelig råd, Minotenk – minoritetspolitisk tenketank, MiRA – ressurscenter for innvandrere- og flyktningkvinner, Multikulturelt initiativ- og ressursnettverk, Norsk Folkehjelp, NOAS, OMOD – Organisasjonen mot offentlig diskriminering, Redd Barna, Røde Kors, Selvhjelp for innvandrere og flyktninger (SEIF), og Stefanusalliansen.

## 4 Gjeldende rett

I dag oppnevnes nemndmedlemmene i UNE av Kongen i statsråd, etter forslag fra det departementet som har hovedansvaret for utlendingsforvaltningen (per i dag er dette Justis- og beredskapsdepartementet), Utenriksdepartementet, Norges Juristforbund og et utvalg humanitære organisasjoner.

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

Utlendingsloven § 77 fjerde ledd første til femte punktum lyder:

«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.»

«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 perio-

## 5 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet ble det foreslått å overføre myndigheten til å oppnevne nemndmedlemmer fra

Kongen i statsråd til departementet, og å overføre myndigheten til å foreslå kandidater fra departementet til fylkesmennene. Det ble foreslått å lovfeste gjeldende vilkår for hvem som kan oppnevnes som nemndmedlem, samt å tilføye vilkår om at nemndmedlemmer må ha tilstrekkelige norsk-kunnskaper og være personlig egnet. Det ble videre foreslått at ansatte i departementene ikke kan oppnevnes.

For øvrig ble det foreslått å lovfeste at et nemndmedlem som ikke lenger oppfyller valgbarhetsvilkårene, kan løses fra vervet.

Lovforslaget ble sendt på høring sammen med forslag til enkelte endringer i utlendingsforskriftens regler om oppnevningsprosessen.

## 6 Høringsinstansenes syn

*NOAS, Mellomkirkelig råd og Antirasistisk senter* mener at det bør stilles vilkår om et særlig kompetansekrav og obligatorisk opplæring for nemndmedlemmer. *Antirasistisk senter* er samtidig kritiske til å innføre et krav om at potensielle nemndmedlemmers egnethet vurderes generelt, fordi det kan medføre usikkerhet om hvor grensene for egnethet går.

*NOAS og Antirasistisk senter* mener forslaget om å overføre myndigheten til å oppnevne nemndmedlemmer fra Kongen i statsråd til departementet, kan føre til at nemndmedlemmenes uavhengighet og integritet svekkes, og at også legitimiteten til UNEs avgjørelser dermed svekkes. *Antirasistisk senter* viser til at forslaget kan politisere utvalget av nemndmedlemmer, og *NOAS* viser til at det kan oppstå tvil om hvilke kriterier som ligger til grunn for oppnevningen, og at det heller bør opprettes et innstillingsråd som innstiller aktuelle kandidater til vervet som nemndmedlem.

*Mellomkirkelig råd* bemerker at oppnevning av nemndmedlemmer i Kongen i statsråd gir nemnda, og nemndas vedtak, tillit og troverdighet.

*UNE* viser til at et tiltak som kan heve kvaliteten på oppnevningsprosessen og ivareta tilliten til beslutningstakerne, er å legge forslagene til nemndmedlemmer ut for alminnelig ettersyn, på samme måte som domstollovens ordning når det gjelder forslag og oppnevning av meddommere.

Når det gjelder hvilke aktører som skal ha ansvar for å foreslå kandidater, viser *Utenriksdepartementet* til at de anser det unaturlig å skulle ha ansvar for å foreslå kandidater til vervet som nemndmedlem når ansatte i departementet ikke lenger skal kunne oppnevnes.

Til forslaget i høringsnotatet om å skjerpe vilkårene for hvem som kan oppnevnes som nemndmedlem, bemerker *UNE* at det er fornuftig å stille samme krav til nemndmedlemmer som til meddommere. Imidlertid stiller nemnda spørsmål ved om det er unødvendig vidtrekkende å utelukke alle som jobber i ethvert departement, og om det er flere grupper som bør utelukkes fra vervet som nemndmedlem, blant annet ansatte i UDI, Integreerings- og mangfoldsdirektoratet, Politiets utlendingsenhet (PU) og ansatte ved asylmottak.

*Møre bispedømme og biskopen i Møre* viser til det ansvaret *UNE* har, og støtter at det bør gjelde samme krav for å bli nemndmedlem som for å bli meddommer etter domstolloven. *Møre bispedømme og biskopen i Møre* mener videre at det er viktig for tilliten til UNEs objektivitet og troverdighet at nemndmedlemmene ikke kan være ansatt i det organet som oppnevner nemndmedlemmer.

*Høringsinstansene* har ikke innvendinger til forslaget om at den som ikke lenger fyller valgbarhetsvilkårene skal kunne løses fra vervet.

## 7 Departementets vurdering

### 7.1 Oppnevning av nemndmedlemmer

Enkelte høringsinstanser foreslår å innføre faglige kompetansekrav for nemndmedlemmene. Departementet bemerker at dette spørsmålet også ble drøftet av Mæland-utvalget i NOU 2010: 12 *Ny klageordning for utlendingssaker*. Utvalget viste til den grundige gjennomgang av domstolens bruk av lekdommere som var foretatt i NOU 2002: 11 *Dømmes av likemenn*. I sistnevnte utredning ble det presentert forskjellige argumenter for bruk av lekdommere som Mæland-utvalget refererer til:

«Som utvalget viser i punkt 7.2, er de vanligste argumentene som anføres som begrunnelse for deltakelse av lekfolk i rettspleien at

- mange av de vurderinger som foretas krever fornuft og erfaring heller enn juridisk fagkunnskap
- lekdommerne tilfører domstolene livserfaring og sunn fornuft
- lekdommerne representerer den alminnelige rettsbevissthet
- retten får en bredere sammensetning
- allmennhetens tillit til rettsvesenet styrkes
- lekdommerne ser på saken med friske øyne
- dommere og advokater holder på formene
- juristene tvinges til å gjøre prosessen og prosessmaterialet forståelig for allmennheten



- det bidrar til å sikre prinsippet om offentlighet i rettergangen
- domstolene settes under demokratisk kontroll og
- det kan innebære en økonomisk gevinst.»

Mæland-utvalget foretok også selv en drøfting av argumenter for og imot lekmannsordningen i UNE (utvalgets utredning avsnitt 13.5.3), men endte opp med å anbefale at nemndmedlemmene fortsatt bør være lekfolk.

Departementet er enig i at lekmannelementet i utgangspunktet bør videreføres. Departementet viser til at behovet for fagkompetanse ivaretas av UNEs ansatte nemndledere og av UNEs fagsekretariat. Gjennom Landinfo sikres videre faglig uavhengige analyser av landsituasjonen og situasjonen for utsatte grupper mv. UNE kan også innhente særskilte sakkyndige vurderinger dersom nemndleder mener det er behov for det.

Lekmannelementet er særlig viktig i de sakene hvor det sentrale temaet er bevisvurderinger eller skjønnsmessige spørsmål. Det vises som eksempel til saker hvor det må vurderes om det foreligger sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket, eller hvor det for eksempel må vurderes om utvisning vil være et uforholdsmessig tiltak. I denne typen tilfeller kan lekmannskjønnet være et viktig supplement til den spesialiserte fagkunnskapen hos nemndleder og sekretariatet, se momentlisten ovenfor fra gjennomgangen av argumentene for å bruke lekdommere i domstolene.

Departementet mener at ordningen med at nemndmedlemmene oppnevnes etter forslag fra ulike organer, både offentlige etater, fagforeninger og humanitære organisasjoner, bidrar til et utvalg av nemndmedlemmer som representerer en god balanse mellom lekmannspreg, særskilt interesse for fagfeltet og vervet, og relevant kompetanse.

Da ordningen med en klagenemnd for utlendingssaker ble innført, ble oppgaven med å oppnevne nemndmedlemmer lagt til Kongen i statsråd. Det ble gitt følgende begrunnelse for ordningen i Ot.prp. nr. 17 (1998–99) side 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.»

Departementet viser til at dagens ordning er administrativt krevende. Det oppnevnes et høyt antall nemndmedlemmer hvert fjerde år, for eksempel ble det for perioden 1. januar 2017 til 31. desember 2020 oppnevnt 308 nemndmedlemmer. Som følge av det høye antallet nemndmedlemmer er det etter departementets syn uhenksmessig at det er Kongen i statsråd som skal foreta oppnevningene. Ordningen skaper også utfordringer med hensyn til å avklare habilitets-spørsmål for involverte statsråder, opp mot det høye antallet nemndmedlemmer. Departementet mener at det opprinnelige ønsket om å gi prestisje til vervet gjennom å foreta oppnevningene i statsråd, ikke er et tilstrekkelig tungtveiende argument for å opprettholde denne ordningen.

Flere høringsinstanser har innvendinger mot forslaget om at oppnevningen av nemndmedlemmer overføres fra Kongen i statsråd til departementet. Det vises blant annet til at nemndmedlemmenes integritet og uavhengighet kan bli svekket, og at det kan oppstå tvil om hvilke kriterier som ligger bak utvelgelsen, for eksempel om det er tatt politiske hensyn.

NOAS foreslår å opprette et innstillingsråd, og at Kongen i statsråd deretter oppnevner nemndmedlemmer etter forslag fra innstillingsrådet. Departementet mener imidlertid at en slik type ordning ikke kan være aktuell så lenge det er tale om en lekmannsordning og det ikke skal foretas en utvelgelse ut fra særskilte kompetansekrav e.l.

Departementet kan heller ikke se at det er grunnlag for noen av de innvendingene som har blitt reist, om at det kan redusere tilliten til oppnevningsprosessen hvis ansvaret for denne blir lagt til departementet. Så lenge det er tale om å oppnevne kandidater til en lekmannsordning, er departementets oppgave i praksis begrenset til å gjennomgå hvilke kandidater som blir foreslått, og foreta en hensiktsmessig kontroll av at disse fyller de helt grunnleggende kravene som nemndmedlemmer.

Erfaringsmessig har det ikke vært noen vesentlige utfordring at det har vært foreslått for mange kandidater. Dersom det skulle fremmes forslag til flere kandidater enn hva det er behov for, vil det måtte skje en utvelgelse av hvem som skal oppnevnes. I så fall vil utvelgelsen bli lagt opp på den måten at den skjer med grunnlag i objektive og transparente kriterier som f.eks. kjønnsbalanse, geografisk balanse e.l.

Departementet fastholder derfor forslaget om at myndigheten til å oppnevne nemndmedlemmer til UNE overføres fra Kongen i statsråd til det departementet som har hovedansvaret for utlen-

dingsforvaltningen (Justis- og beredskapsdepartementet fra 1. januar 2010.)

For å skape åpenhet om oppnevningsprosessen, foreslår departementet å følge Utlendingsnemndas oppfordring om at forslagene til kandidater kan legges ut for alminnelig ettersyn, slik ordningen er i forbindelse med oppnevning av lekfolk til domstolene. Det vises til domstolloven § 68 første ledd, som lyder:

«Formannskapet eller det faste utvalg kommunestyret har tildelt oppgaven, forbereder valget, avgjør begjæring om fritak fra valg og avgir forslag til valg i samsvar med § 67. Forslaget legges ut til alminnelig ettersyn i minst to uker. I kunngjøringen om dette oppfordres enhver som har noe å innvende mot forslaget, om å melde det til kommunen innen en fastsatt frist.»

De nærmere vurderinger og regulering av dette, overlates til departementet i forskrift.

For å styrke tilliten til at nemndmedlemmene oppnevnes uavhengig av sittende regjering, foreslås det også at ansatte i departementene ikke skal kunne oppnevnes som nemndmedlemmer, jf. punkt 7.3.1.

## 7.2 Aktører med ansvar for å foreslå kandidater

I dag er det Justis- og beredskapsdepartementet, Utenriksdepartementet, Norges Juristforbund og et utvalg humanitære organisasjoner som foreslår kandidater til vervet som nemndmedlem. Som følge av forslaget om å overføre myndigheten til å oppnevne nemndmedlemmer til Justis- og beredskapsdepartementet, legger departementet opp til at Justis- og beredskapsdepartementets myndighet til å foreslå kandidater overføres til fylkesmennene. I realiteten innebærer ikke dette noen endring i den faktiske situasjonen, for departementet har allerede i praksis delegert sin forslagsmyndighet til fylkesmennene.

Ingen av høringsinstansene har hatt innvendinger mot at fylkesmennene også i loven får overført myndigheten til å foreslå kandidater.

På bakgrunn av forslaget om at departementsansatte ikke lenger skal kunne oppnevnes som nemndmedlem, er det ikke lenger naturlig at Utenriksdepartementet er blant aktørene som foreslår kandidater. Departementet har kommet til at det mest hensiktsmessige er at Utenriksdepartementets rolle som forslagsstiller overtas av en fagorganisasjon som kan påta seg oppgaven

på lik linje med Norges Juristforbund. Når departementet har vurdert hvilken fagorganisasjon det er mest nærliggende å invitere i denne sammenheng, har departementet sett hen til hvilken fagbakgrunn som vil være mest relevant for vervet som nemndmedlem, jf. det som er sagt ovenfor om å finne en god balanse mellom lekmannselementet, interesse for vervet og faglighet. Departementet mener at det, i tillegg til jus, er samfunnsvitenskap og humaniora som er særlig relevant fagbakgrunn, og har derfor hatt dialog med Samfunnsviterne og avklart at de er interesserte i å påta seg oppgaven. Til sammen vil Samfunnsviterne og Norges Juristforbund bidra til at et relevant og bredt spekter av faggrupper er representert blant nemndmedlemmene i UNE. Det fremmes følgelig forslag om å fastsette i utlendingsloven § 77 fjerde ledd at Samfunnsviterne trer inn som forslagsstiller i stedet for Utenriksdepartementet.

I henhold til utlendingsforskriften § 16-3 er det departementet som har hovedansvaret for utlendingsforvaltningen som fastsetter hvilke humanitære organisasjoner som skal ha forslagsrett. Slik rett kan bare gis til organisasjoner som arbeider på flyktning-, asyl- eller innvandringsområdet. Departementet foreslår at denne ordningen videreføres.

## 7.3 Endrede vilkår for vervet som nemndmedlem

### 7.3.1 Vilkår for å kunne oppnevnes som nemndmedlem

For å kunne oppnevnes som nemndmedlem stilles det i dag enkelte formelle krav, blant annet om norsk statsborgerskap, bosted i Norge, alder, vederheftighet og vandel, jf. utlendingsforskriften § 16-3 første ledd. Det foreslås for det første å lovfeste de eksisterende valgbarhetsvilkårene som i dag fremgår av utlendingsforskriften. I denne sammenheng foreslås det å presisere at kravet til alder gjelder på oppnevningstidspunktet. Det betyr at selv om det er et krav om at man ikke er eldre enn 70 år for å bli oppnevnt som nemndmedlem, kan man sitte ut fireårsperioden selv om man fyller 70 år i løpet av perioden. Det tidligere kravet om at nemndmedlemmer må være vederheftige foreslås erstattet med et krav om at de ikke kan være under offentlig gjeldsforhandling eller konkursbehandling eller i konkursskarantene. Dette tilsvarende kravet til meddommere som følger av domstolloven § 70 annet ledd nr. 3. Departementet mener at disse vilkårene er både enklere å for-

stå og lettere å praktisere enn et krav om å være vederheftig.

Etter mønster av domstollovens krav til lekfolk som vurderes til vervet som meddommere i domstolene, foreslås det å lovfeste krav om tilstrekkelige norskkunnskaper og personlig egnethet for å kunne oppnevnes som nemndmedlem i UNE. Vilkåret om «tilstrekkelige norskkunnskaper» skal sikre at den som oppnevnes forstår norsk skriftlig og muntlig så godt at det er uproblematisk å lese saksdokumenter og følge partsforklaringer mv. i nemndmøter. Vilkåret skal også sikre at den som oppnevnes kan gi uttrykk for sitt syn på norsk når nemnda diskuterer problemstillingene i saken. Med «personlig egnet til oppgaven» menes blant annet at nemndmedlemmet har evne og vilje til å sette seg inn i oppgavene som følger med vervet, herunder å sette seg inn i saksdokumenter, og forstå de problemstillingene saken reiser, ta stilling til problemstillingene og gi uttrykk for sin mening når problemstillingene i en sak diskuteres i nemndmøtet. Den som oppnevnes må også forstå betydningen av å følge opp innkallinger til nemndmøte, og kunne sette seg inn i relevant regelverk og retningslinjer for nemndmøter. Vilkåret om personlig egnethet vil i praksis bare bli aktualisert som en problemstilling i svært sjeldne og spesielle tilfeller. Samtidig vil en slik regel være viktig når behovet melder seg.

Forslaget støttes av de fleste høringsinstansene. Departementet har merket seg de innvendningene som er reist fra Antirasistisk senter om at det kan oppstå usikkerhet om hvor grensen går for hvem som er personlig uegnet, men kan ikke se at dette kan tillegges vekt. Nemndmedlemmene skal være med å avgjøre saker som kan ha avgjørende betydning for andre menneskers sikkerhet og fundamentale interesser. Da må det sikres at helt grunnleggende forutsetninger for en forsvarlig beslutningsprosess er på plass.

Erfaring tilsier at det er svært sjelden at det foreslås kandidater som oppfyller de øvrige valgbarhetsvilkårene, men som ikke har tilstrekkelige norskkunnskaper eller som vurderes personlig uegnet for vervet. I praksis kan det imidlertid skje at svake norskkunnskaper eller mangel på personlig egnethet ikke oppdages før etter oppnevningen. Forslaget må derfor sees i sammenheng med forslag til endringer i reglene for når et nemndmedlem kan løses fra vervet, jf. punkt 7.3.2 nedenfor.

Domstolloven § 71 utelukker personer i nærmere angitte stillinger fra meddommerutvalgene til domstolene. På samme måte mener departementet at personer i enkelte stillinger bør være

utelukket fra å kunne oppnevnes som nemndmedlemmer i UNE.

Departementet fastholder således forslaget fra høringsnotatet om at dette bør gjelde departementsansatte. Ved å utelukke departementsansatte, vil tilliten styrkes til at de som oppnevnes opptrer uavhengig av sittende regjering.

I tillegg foreslår departementet at praktiserende advokater og advokatfullmektiger bør være utelukket fra vervet. På denne måten blir det et tydelig skille mellom dem som kan opptre på vegne av utlendinger i UNEs saker, og dem som kan ta del i avgjørelsene. Dette er viktig for å unngå en mistanke om rolleblanding som ellers lett ville kunne oppstå.

*Utlendingsnemnda* stiller spørsmål ved om det er flere grupper som bør utelukkes fra vervet som nemndmedlem, for eksempel ansatte i UDI, IMDi, PU og ansatte ved asylmottak. Departementet har merket seg innspillet, og vil i forbindelse med tilhørende forskriftsendringer vurdere om det er behov for å regelfeste at andre grupper enn departementsansatte og praktiserende advokater og advokatfullmektiger ikke skal kunne være nemndmedlemmer.

At noen grupper utelukkes fra vervet som nemndmedlem vil kunne ha en viss påvirkning på rekrutteringsgrunnlaget, men dette vil ikke ha slik praktisk betydning at det kan tillegges større vekt.

### 7.3.2 *Vilkår for å kunne løses fra vervet som nemndmedlem*

For å kunne løses fra vervet som nemndmedlem må nemndmedlemmet i dag enten ikke ha overholdt sin taushetsplikt, grovt ha krenket andre plikter som følger av vervet eller selv ha bedt om det, jf. utlendingsloven § 77 fjerde ledd sjettede punktum. Departementet mener at det i tillegg bør fremgå av loven at et nemndmedlem som ikke oppfyller valgbarhetsvilkårene, kan løses fra vervet. En skjerpning av vilkårene for hvem som kan oppnevnes som nemndmedlem, jf. punkt 7.3.1, medfører dermed at vilkårene for hvem som kan løses fra vervet utvides tilsvarende. *Høringsinstansene* er i hovedsak positive til forslaget.

Departementet viser videre til at UNE allerede gir nye nemndmedlemmer opplæring i de praktiske og faglige delene av vervet. Det bør være opp til UNE å fastsette det nærmere innholdet i opplæringen som tilbys. I dag avholdes en informasjonsdag for alle nye nemndmedlemmer, der de blant annet får informasjon om avgjørelsesform, nemndbehandling og selve nemndmøtet, i

tillegg til praktisk informasjon og informasjon om Landinfo. Det ligger også retningslinjer og veiledning til nemndmedlemmene tilgjengelig på UNEs nettside. Etter departementets syn er det unødvendig å lovfeste et krav til obligatorisk opplæring. Det er tilstrekkelig at UNE selv sørger for at nemndmedlemmer får nødvendig informasjon og opplæring før de blir innkalt til å delta i avgjørelsen av saker.

## 8 Økonomiske og administrative konsekvenser

De foreslåtte endringene vil ikke ha noen vesentlige budsjettmessige konsekvenser. En overføring av ansvaret for å oppnevne nemndmedlemmer fra Kongen i statsråd til Justis- og beredskapsdepartementet vil innebære en administrativ forenkling.

Forslaget om å regelfeste at det er fylkesmennene som skal overta departementets ansvar for å foreslå kandidater til vervet som nemndmedlem, er i samsvar med dagens praksis, og medfører derfor ingen endringer i økonomiske eller administrative forhold. At Utenriksdepartementet ikke lenger skal foreslå kandidater innebærer at de ikke lenger vil bruke ressurser på dette arbeidet, men innsparingen antas å være minimal. De øvrige endringene medfører ingen vesentlige endringer i økonomiske eller administrative forhold.

## 9 Merknader til bestemmelsene

Til § 77

*Fjerde ledd* angir hvilket organ som har ansvar for å oppnevne nemndmedlemmer til Utlendingsnemnda, og hvilke aktører som har ansvar for å foreslå kandidater. Det foretas en endring ved at det ikke lenger er Kongen i statsråd som skal stå for oppnevningen, men det departementet som har hovedansvaret for utlendingsforvaltningen. Fra 1. januar 2010 er det Justis- og beredskapsdepartementet, se forskrift 18. desember 2009 nr. 1582.

Det gjennomføres for øvrig den endring at verken det departementet som har hovedansvaret for utlendingsforvaltningen eller Utenriksdepartementet, beholder adgangen til å foreslå nemndmedlemmer. I stedet trer fylkesmennene og Samfunnsvitene inn som nye organer med forslagsrett.

Det vises til de generelle merknadene punkt 7.1 og 7.2.

Det som tidligere sto i utlendingsforskriften § 16-3 første ledd, om at nemndmedlemmene må ha sagt seg villige til å påta seg vervet og at de utelukkende opptrer på vegne av seg selv, er nå presisert, med noen omformuleringer, i lovbestemmelsens fjerde ledd.

Bestemmelsen i *femte ledd bokstavene a til d*, innebærer at de vilkårene som i dag fremgår av utlendingsforskriften § 16-3 første ledd nå lovfestes. Kravet til alder (18–70 år) videreføres, men det presiseres at det er alder på tidspunktet for oppnevning som er avgjørende. Det tidligere kravet om at nemndmedlemmer må være vederheftige erstattes med et krav om at de ikke kan være under offentlig gjeldsforhandling eller konkursbehandling eller i konkursskarantene. Dette tilsvarer kravet til meddommere som følger av domstoloven § 70 annet ledd nr. 3.

Etter modell av domstoloven § 70 første ledd, tilføyes i *bokstav e og f* to nye krav til nemndmedlemmer. Kravet om «tilstrekkelige norskkunnskaper» innebærer at den som oppnevnes må kunne uttrykke seg på norsk og forstå norsk tekst og tale. Med «personlig egnet til oppgaven» menes blant annet at den som oppnevnes må kunne sette seg inn i oppgavene som følger med vervet, og har evne til å sette seg inn i saksdokumenter, følge med i et nemndmøte og gi uttrykk for sin mening når problemstillinger i en sak diskuteres.

I *sjette ledd* innføres et nytt krav om at den som oppnevnes ikke kan være ansatt i departementene eller være praktiserende advokat eller advokatfullmektig. Det vises til de generelle merknadene punkt 7.3.1.

*Sjuende ledd* erstatter for det første dagens § 77 fjerde ledd sjette punktum hvor det fremkommer at 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. For det andre tilføyes det at den som «ikke oppfyller valgbarhetsvilkårene etter sjette ledd» kan løses fra vervet. Det betyr at et nemndmedlem som etter oppnevning ikke lenger oppfyller kravene som stilles til nemndmedlemmer etter bestemmelsens femte ledd, kan løses fra vervet. Det skal mye til for å løse et nemndmedlem fra vervet under henvisning til at vedkommende ikke er personlig egnet til vervet når vedkommende ikke selv har bedt om det, se punkt 7.3.2. I femte ledd er det presisert at kravet til alder gjelder på oppnevningstidspunktet. Det betyr at man ikke kan løses fra vervet fordi man fyller 70 år i løpet av oppnevningsperioden.

Någjeldende femte ledd blir nytt åttende ledd.

*Niende ledd* erstatter § 77 fjerde ledd syvende punktum, og viderefører adgangen til å gi nærmere regler i forskrift. Som det fremgår i de almennelige motivene punkt 7.1, forutsettes det at det også kan gis forskrifter om at forslagene til nemndmedlemmer kan legges ut til offentlig ettersyn i en viss periode før departementet avgjør oppnevningsspørsmålet.

§ 78

*Første ledd andre punktum og andre ledd andre punktum* angir hvilke aktører som kan foreslå

kandidater til vervet som nemndmedlem, se punkt 7.2.

Justis- og beredskapsdepartementet

tilrår:

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i utlendingsloven (oppnevning av nemndmedlemmer til Utlendingsnemnda).

---

Vi **HARALD**, Norges Konge,

st a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i utlendingsloven (oppnevning av nemndmedlemmer til Utlendingsnemnda) i samsvar med et vedlagt forslag.

---

## Forslag

### til lov om endringer i utlendingsloven (oppnevning av nemndmedlemmer til Utlendingsnemnda)

#### I

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

§ 77 fjerde til sjuende ledd skal lyde:

Utlendingsnemnda skal ha nemndmedlemmer oppnevnt av *departementet* etter forslag fra *fylkesmennene*, Norges Juristforbund, *Samfunnsviterne* og humanitære organisasjoner. Medlemmene oppnevnes for fire år. *Vervet er frivillig, og den enkelte må derfor si seg villig til å påta seg vervet. Nemndmedlemmene skal oppføre uavhengige og uten bindinger til den aktør som har foreslått dem. Gjenoppnevning kan foretas én gang.* Suppleringer i løpet av perioden foretas av departementet etter forslag fra de samme *instansene*.

*Det kan bare oppnevnes personer som*

- a) *er norske statsborgere og bosatt i Norge*
- b) *er mellom 18 og 70 år på oppnevningstidspunktet*
- c) *ikke er under offentlig gjeldsforhandling eller konkursbehandling eller i konkursskarantene*
- d) *fyller kravene til vandel i domstolloven § 72*
- e) *har tilstrekkelige norskkunnskaper og*
- f) *er personlig egnet til oppgaven.*

*Ansatte i departementene, praktiserende advokater og advokatfullmektiger kan ikke være nemndmedlemmer.*

*Departementet kan løse et nemndmedlem fra vervet dersom medlemmet*

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

Nåværende § 77 femte ledd blir nytt åttende ledd.

§ 77 niende ledd skal lyde:

*Kongen kan gi forskrift med nærmere bestemmelser 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 *fylkesmennene*, Norges Juristforbund og *Samfunnsviterne*. 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 *fylkesmennene*, Norges Juristforbund og *Samfunnsviterne*. 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.

#### II

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelser til forskjellig tid.



