



Justis- og beredskapsdepartementet
Innvandringsavdelingen
Postboks 8005 Dep
0030 Oslo

Oslo, 24.09.2019

Deres ref: 19/3234

NOAS høringsvar – Forslag til endringer i utlendingsloven og utlendingsforskriften (oppnevning av nemndmedlemmer til Utlendingsnemnda)

NOAS viser til departementets høringsnotat av 25.06.2019 om forslag til endringer i utlendingsloven og utlendingsforskriften. NOAS ønsker med dette å gi følgende kommentarer til de foreslåtte endringer.

Generelt om forslagene

Justis- og beredskapsdepartementet skriver at høringsnotatet er oppfølging av regjeringens politiske plattform, Granavolden-plattformen, hvor det fremgår at regjeringen vil «foreta enn fornyet gjennomgang av klageordningen på utlendingsfeltet»

NOAS viser til den kritikk som har kommet mot dagens klageordning i utredninger fra Møland-utvalget i 2010 og fra det regjeringsoppnevnte Graver-utvalget, som i 2017 påpekte svakheten ved manglende kontradiksjon og mulighet til personlig fram møte for muntlig høring i UNE. De endringer som departementet nå foreslår, medfører ingen reell endring av dagens klageordning. Forslaget inneholder kun «tekniske» endringer uten betydning for verken effektivitet eller rettssikkerhet. De fleste foreslåtte endringer er kun lovfesting av eksisterende praksis, jf. blant annet kravet om at ansatte i JD ikke kan være nemndmedlemmer, kravet om tilfredsstillende norskkunnskaper og at de må være personlig egnede.

Forslagene vil etter vårt syn ikke styrke legitimiteten i UNEs vedtak og beslutninger. NOAS mener det kan medføre en svekkelse av nemndmedlemmenes uavhengighet og integritet, dersom det ikke lenger er Regjeringen ved Kongen i Statsråd som oppnevner nemndmedlemmene, men det departement som har hovedansvaret for utlendingsforvaltningen. Noe som kan svekke offentlig tillit til hvilke kriterier som ligger til grunn for oppnevning av nemndmedlemmer og derigjennom kunne svekke UNEs uavhengighet og legitimiteten i UNEs vedtak og beslutninger.

NOAS mener det er behov for langt mer omfattende endringer av utlendingsforvaltningens klagesaksbehandling, innbefattet kriterier for oppnevning av nemndmedlemmer. NOAS anbefaler innføring av kompetansekrav i tillegg til mer omfattende opplæring og faglig oppfølging av nemndmedlemmene.

Om endringene i utlendingsloven:

3.1 Forslag til endring i hvilket organ som skal oppnevne nemndmedlemmer

NOAS har ingen innvendinger eller synspunkter på at Justis- og beredskapsdepartementet vil overføre egen kompetanse til å foreslå kandidater til fylkesmennene, samtidig som de øvrige aktørene beholder sin kompetanse til å fremme forslag på kandidater. Men NOAS støtter ikke de øvrige forslagene om endringene i § 77 fjerde ledd.

Forslaget:

§ 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.

NOAS støtter ikke forslaget:

NOAS mener det er av betydning for størst mulig legitimitet til klagesaksbehandlingen at det fortsatt skal være Kongen i statsråd som oppnevner nemndmedlemmene.

Ved å videreføre dagens ordning vil vi unngå en mulig svekking av UNEs uavhengighet. Det er i denne sammenheng av betydning at det ikke er det utøvende departement som selv oppnevner medlemmene til det organ som skal sikre at enkeltmenneskers rettssikkerhet er ivaretatt i utlendingsforvaltningens saksbehandling.

De prinsipielle konsekvensene av den foreslåtte endringen er ikke tilstrekkelig utredet. I høringsbrevet er det kun slått fast at;

«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»

Det er her ikke redegjort for eventuelle hensyn eller argumenter for et annet syn. Det er en svakhet ved lovforslaget. Det bemerkes i denne sammenheng at tidligere utredninger om klageorgan på utlendingsfeltet har konkludert med at det er Kongen i Statsråd som bør oppnevne nemndmedlemmer, jfr NOU 2010:12 *Ny klageordning for utlendingssaker*:

Videre bør dagens regler om oppnevning og sammensetning av nemndene videreføres. Regjeringen skal fortsatt oppnevne lekmedlemmene etter forslag fra

involverte departementer og organisasjoner. I hver sak skal det være minst et nemndmedlem oppnevnt etter forslag fra de humanitære organisasjonene.¹

NOAS ønsker et innstillende utvalg lignende det Richard H. Knoff foreslo for innstilling av nemndledere i sin evaluering av Utlendingsnemnda fra 2003, se side 105 hvor det fremgår følgende:

«I en situasjon hvor man kan tenke seg at det kan oppstå spenninger innen UNE eller mellom UNE og departementet når det gjelder forståelsen og praktiseringen av Utlendingslovens regler, er imidlertid en slik relativt formløs vurderingsprosess ikke uproblematisk. Fordi verken direktørens innstilling eller departementets vurdering er underkastet noen form for kontroll hvor grunnlaget for disse må gjøres eksplisitt og rettferdiggjøres overfor en tredjemann, er det en reell fare for at det kan oppstå mistanke om at utvelgelsen skjer ut fra en «lojalitetsvurdering» av søkerne. Dette vil være uheldig ikke bare for UNEs anseelse utad, men også i forhold til forventningen om at nemndlederne skal opptre uavhengig og med høy grad av personlig og faglig integritet. Det kan være vanskelig å tilbakevise påstander om at nemndledere som ønsker gjenoppnevning, bør være varsomme med å innta standpunkter som kan oppfattes som kritiske eller «bryssomme» i forhold til nemndas administrasjon og departementet.

For å unngå slike mistanker, bør det etableres som fast praksis at oppnevning og gjenoppnevning skjer på grunnlag av en innstilling fra et innstillingsråd etter Tjenestemannslovens § 4, eller aller helst et innstillingsråd med representanter for de instanser som er tillagt forslagsrett i loven ved oppnevning av nemndmedlemmer. Dette vil kunne være et viktig bidrag til å styrke UNEs legitimitet og troverdighet utad, ikke minst fordi en så stor del av enkeltsakene avgjøres av nemndleder.»²

Vi mener de samme vurderinger gjør seg gjeldene for nemndmedlemmer, særskilt sett i sammenheng med våre videre anbefalinger. NOAS foreslår et færre antall kompetente nemndmedlemmer for å sikre at vedtakene og beslutningene som fattes er i samsvar med lov, internasjonale forpliktelser og lovgivers intensjon. Vi mener innføring av kompetansekrav til et mindre antall nemndmedlemmer vil styrke UNE anseelse utad og sikre legitimitet til vedtak og beslutninger som fattes i nemndmøter.

NOAS foreslår at det opprettes et innstillingsråd bestående av representant fra departementet som har hovedansvaret for utlendingsforvaltningen, direktøren for UNE og tre representanter fra de humanitære organisasjonene som har forslagsrett til å oppnevne nemndmedlemmer. Representantene fra de humanitære organisasjonene utnevnes av de humanitære organisasjonene.

¹ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2010-12/id626164/sec5?q=nemndmedlem#kap13-5-3>

²² https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/krd/rap/2003/0020/ddd/pdfv/177259-r206b_krd_evaluering_av_une_hovedrapport.pdf

Det bør utarbeides egne retningslinjer for innstillingsrådets arbeid, samt kriterier for utvelgelse og nærmere definerte kompetansekrav for å sikre uavhengige, faglig kompetente nemndmedlemmer som i større grad kan utjevne dagens ulikevektige styrkeforhold mellom nemndleder og nemndmedlemmer i UNEs klagesaksbehandling.

NOAS foreslår derfor i stedet følgende endringer i lovens § 77 fjerde ledd:

Utlendingsnemnda skal ha nemndmedlemmer oppnevnt av Kongen i statsråd etter forslag fra et innstillingsråd bestående av en representant fra departementet som har hovedansvaret for utlendingsforvaltningen, UNE's direktør og tre representanter fra de humanitære organisasjonene som har forslagsrett til å oppnevne nemndmedlemmer. Nemndmedlemmene oppnevnes for fire år. Gjenoppnevning kan foretas én gang. Vervet er frivillig. Suppleringer i løpet av perioden foretas av Kongen i statsråd etter forslag fra innstillingsrådet. Departementet kan løse et nemndmedlem fra vervet dersom medlemmet ikke har overholdt sin taushetsplikt, grovt har krenket andre plikter herunder plikten til å delta på obligatorisk opplæring, som følger av vervet eller selv ber om det. Kongen kan gi nærmere regler ved forskrift.

NOAS mener dette vil styrke klageorganets uavhengighet og legitimiteten til de vedtak og beslutninger som fattes i nemndmøter, som vil være styrende for praksis i UNE. Det bør her ses hen til at det er i tvilssaker og i saker hvor det vurderes praksisendringer, at det avholdes nemndmøter. Det er derfor av rettsikkerhetsmessig betydning at nemndenes vedtak og beslutninger har størst mulig legitimitet og anseelse. Det vises her til UNEs interne retningslinjer (IR-02: Avgjerdsformer i UNE) for når det skal avholdes et nemndmøte:

En sak bør avgjøres i nemndmøte når

- a) UNE ikke har en avklart praksis, og det ikke er åpenbart hva utfallet av saken bør bli, og
 - **saken gjelder en ny gruppe eller et nytt område, eller**
 - **saken gjelder nye problemstillinger, for eksempel knyttet til nye bestemmelser i lov eller forskrift, eller**
 - **saken er den første av et større antall likeartede saker, og det er hensiktsmessig med en sak som kan være retningsgivende**
- b) det er usikkert om vilkårene for anerkjennelse som flyktning etter utl § 28 eller vern mot utsendelse etter § 73 er oppfylt
- c) saken er omfattet av en etablert praksis, men individuelle forhold i saken kan lede til en annen vurdering

d) det er tvil om saken byr på vesentlige tvilsspørsmål³

(NOAS utheving)

Som det fremgår av UNEs retningslinjer vil utfallet i nemndmøter være retningsgivende for andre likeartede saker. En best mulig nemndsammensetning er derfor av stor betydning, både for tilliten til utlendingsforvaltningen eksternt og internt, og for ivaretagelse av opplevd og reell rettssikkerhet for de berørte.

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

NOAS er enig i at det bør stilles ytterligere vilkår til dem som oppnevnes som nemndmedlem. Vi mener at det i tillegg til innføring av samme vilkår som i domstolslovens § 70 første ledd, bør innføres et særskilt kompetansekrav og krav til deltagelse i obligatorisk opplæringskurs som avholdes to ganger i løpet av en fireårig oppnevningsperiode. Det vil være naturlig at første opplæringskurs gjennomføres før nyoppnevnte nemndmedlemmer deltar i sitt første nemndmøte.

Kompetansekrav

NOAS mener det bør innføres et kompetansekrav for å sikre at legmedlemmene har nødvendig grunnlag for å vurdere sakene de skal behandle. Det kreves per i dag ikke bestemt kunnskap, utdanning eller erfaring innen utlendingsfeltet for å bli legmedlem. Nemndmedlemmer skal imidlertid ivareta rettssikkerhet innen et komplisert lovverk. Det er behov for grundig innsikt i landinformasjon og i nasjonalt og internasjonalt regelverk og praksis, som det ikke kan forutsettes at den jevne borger vil inneha.

Innføring av kompetansekrav ble drøftet i NOU 2010:12 *Ny klageordning for utlendingssaker* uttalte:

«Utvalget antar at krav om relevant fagkyndighet kan forsterke nemndmedlemmenes positive betydning for klagers rettssikkerhet. Fagkyndige nemndmedlemmer kan i større grad sikre at det fattes korrekte vedtak, enten fordi de har generell juridisk kompetanse eller fordi de har spesifikk kunnskap innenfor utlendingsfeltet.»

Utvalget konkluderte med å anbefale videreføring av dagens ordning uten kompetansekrav blant annet på grunn av effektivitetshensyn og under følgende premisser:

Bruk av fagkyndige nemndmedlemmer er imidlertid bare et av flere alternativer som kan bidra til at saken tilføres alternativ kunnskap, samt at slik kunnskap tillegges tilstrekkelig vekt. For eksempel kan lenger tid til forberedelse gi nemndmedlemmene bedre mulighet til å vurdere alternativ kunnskap tilført saken fra klager eller dennes advokat. Nemndmedlemmene kan også gis mulighet til å innhente alternativ kunnskap på egen hånd eller gjennom sin organisasjon.

³ <https://www.une.no/kildesamling/interne-retningslinjer/ir-02/>

På denne bakgrunn går utvalget inn for at nemndmedlemmene fortsatt skal være lekmedlemmer. Det skal således ikke stilles kompetansekrav til nemndmedlemmene.

Videre bør dagens regler om oppnevning og sammensetning av nemndene videreføres. Regjeringen skal fortsatt oppnevne lekmedlemmene etter forslag fra involverte departementer og organisasjoner. I hver sak skal det være minst et nemndmedlem oppnevnt etter forslag fra de humanitære organisasjonene.

Utvalget viser til at oppnevning etter forslag fra relevante organisasjoner og institusjoner i praksis vil bidra til at lekmedlemmene har relevant kompetanse. For eksempel vil Norges Juristforbund i hovedsak foreslå jurister som nemndmedlemmer. Videre vil de humanitære organisasjonene og departementene være interessert i å foreslå mest mulig kompetente nemndmedlemmer.

Utvalget legger også vekt på at oppnevning etter forslag fra de humanitære organisasjonene og Norges Juristforbund kan gi nemndene økt legitimitet. I den sammenheng regner utvalget med at det er en viss tilbakemelding fra nemndmedlemmene til organisasjonene. Organisasjonene sikres dermed et innsyn i klagebehandlingen de ellers ikke ville fått.

For å sikre at medlemmene har kompetanse som det forutsettes, mener NOAS det er mest hensiktsmessig å forskriftsfeste et kompetansekrav for nemndmedlemme. Ved å sette et slikt krav om kompetanse, vil det også binde organisasjoner og institusjoner som har forslagsrett til å kompetente og gode kandidater.

Det bemerkes videre at utvalget i NOU 2010:12 ikke anbefalte kompetansekrav, blant annet ut fra premisset om at nemndmedlemmer får lengre tid til forberedelse for å vurdere alternativ kunnskap, og at de gis mulighet til å innhente alternativ kunnskap på egen hånd eller gjennom sin organisasjon. Disse anbefalinger har ikke blitt fulgt opp verken av departementet eller av UNE.

Kompetansekravet kan være oppfylt ved at kandidatene har dokumentert kompetanse innenfor blant annet følgende fagfelt;

- Barnefaglig kompetanse
- Landfaglig kompetanse
- Tros og livssynskompetanse
- Seksuell orientering
- Helsefaglig kompetanse
- Asyl- og utlendingsrettslig kompetanse

Det foreslåtte innstillingsrådet bør inneha kompetanse til å avgjøre om aktuelle kandidater oppfyller vilkårene for dokumentert kompetanse blant nemndmedlemmer.

Nemndsammensetningen

Det har tidligere vært brukt som argument mot innføring av kompetansekrav at det vil kunne være tid- og ressurskrevende, og medføre lengre saksbehandlingstid, samt at det i enkelte saker vil være behov for ulike type kompetanse fra ulike profesjoner.

Det bemerkes her at forslaget om kompetansekrav ikke er innføring av sakkyndige med krav til sakkyndighet, men en heving av kompetansen blant nemndmedlemmene. En slik heving av kompetanse vil som tidligere påpekt i NOU 2010:12, *forsterke nemndmedlemmenes positive betydning for klagers rettssikkerhet og fagkyndige nemndmedlemmer kan i større grad sikre at det fattes korrekte vedtak.*

Det innebærer at nemndmedlemmene, slik vi ser det, kan være med på å avgjøre også saker som omhandler andre problemstillinger enn deres fagkyndighet og profesjon. Det vil dog være naturlig at UNE, så langt det er praktisk mulig, bestreber at det deltar nemndmedlemmer med faglig kompetanse på spørsmålene som skal behandles i nemndmøtet.

Forslaget må også ses sammen med innføring av obligatorisk opplæring, som i sum vil medføre en vesentlig styrking av kompetansen blant nemndmedlemmene.

Obligatorisk opplæring

Mange nemndmedlemmer som NOAS har snakket med, har flere ganger gitt uttrykk for manglende opplæring og behov for kursing i asyl- og utlendingsrett for å kunne være tryggere i sin utøvelse av vervet som nemndmedlem. NOAS' egen erfaring som prosessfullmektige for klagere i nemndmøter, styrker inntrykket av at det er et behov for opplæring av nemndmedlemmer.

NOAS foreslår at det innføres et krav om at nemndmedlemmene må gjennomgå to obligatoriske kurs i asyl- og utlendingsrett a 7 timer, det vil si til sammen 14 timer i løpet av en fireårig oppnevningssperiode. Dette for å sikre grunnleggende forståelse og innsikt i det norske lovverket, nødvendig kjennskap til internasjonale konvensjoner Norge er forpliktet av og derigjennom ivaretagelse både av lovgivers intensjoner og den enkeltes rettssikkerhet. Opplæringen kan organiseres som to dagskurs på 7 timer. Et dagskurs avholdes i begynnelsen i perioden og det andre kurset midtveis i den oppnevnte perioden.

Det foreslås videre at det nedsettes et faglig utvalg som har ansvaret for opplæringsprogrammet. Fagutvalget består av følgende representasjon; 1 representant fra Utlendingsnemnda, 1 representant fra departementet med hovedansvar for utlendingsforvaltningen, 2 representanter fra de humanitære organisasjonene. I tillegg inviteres den Norgesansvarlige fra UNHCRs Norden-kontor til å delta i utvalget.

Det foreslås at kompetansekravet og obligatorisk opplæring lovhjemles i utlendingslovens § 77, femte og sjette ledd, og lyder som følger

§ 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, oppfylle kravene til **faglig kompetanse, følge obligatorisk opplæring** 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.*

Det foreslås videre følgende endringer i utlendingsforskriften § 16-3, nytt annet og tredje ledd;

§ 16-3. Oppnevning av nemndmedlemmer

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. Nemndmedlemmene opptrer utelukkende på vegne av seg selv.

Personene som foreslås må ha dokumentert faglig kompetanse innenfor et eller flere av følgende felt;

- *Barnefaglig kompetanse*
- *Landfaglig kompetanse*
- *Tros, og livssynskompetanse*
- *Seksuell orientering*
- *Helsefaglig kompetanse*
- *Asyl- og utlendingsrettslig kompetanse*

Innstillingsrådet har ansvaret for å godkjenne om kandidatene oppfyller kompetansekravet for å fylle vilkårene til å være nemndmedlem

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 Justis- og beredskapsdepartementet, Utenriksdepartementet 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.

Departementet fastsetter også hvilke humanitære organisasjoner som skal ha forslagsrett. Slik rett kan bare gis til organisasjoner som arbeider på flyktnings-, 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.

Det foreslås videre en ny forskriftsbestemmelse - § 16-3 a – evt 16-4

Utlendingsforskriftens § 16-3 a (evt 16-4)

Obligatorisk opplæring

Nemndmedlemmer i utlendingsnemnda må gjennomføre 2 dagskurs av 7 timers varighet jfr utlendingslovens § 77 femte ledd.

Departementet som har hovedansvar for utlendingsforvaltningen er ansvarlig for å gjennomføre den obligatoriske opplæringen.

Den obligatoriske opplæringen skal ha et faglig innhold som er godkjent av nedsatt faglig utvalg bestående av en representant fra Utlendingsnemnda, en representant fra departementet med hovedansvar for utlendingsforvaltningen, to representanter fra de humanitære organisasjonene, samt den Norgesansvarlige ved UNHCRs Norden-kontor, som inviteres til å delta? Norge. Representantene fra de humanitære organisasjonene velges av organisasjonene selv.

Det kan gjøres unntak fra kravet til gjennomført opplæring dersoms nemndmedlemmet dokumenterer tilstrekkelige faglige kunnskaper og kursing i asyl- og utlendingsrett. Innstillingsrådet for nemndmedlemmer avgjør om unntak kan gis.

3.3 Løsning fra vervet som nemndmedlem

NOAS er enige med departementet i at 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.

Det vil med våre forslag innebære at også den som ikke oppfyller gjeldende krav til obligatorisk opplæring, kan bli løst fra vervet.

NOAS takker for anledningen til å delta i høringsrunden, og vi er tilgjengelige for ytterligere kommentarer om dette skulle være ønskelig.

Med vennlig hilsen
Norsk Organisasjon for Asylsøkere



Ann-Magrit Austenå
generalsekretær



Jon Ole Martinsen
Seniorrådgiver