

Prop. 110 L

(2019–2020)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Midlertidige endringer i utlendingsloven (tilpasninger som følge av utbruddet av covid-19)

*Tilråding fra Justis- og beredskapsdepartementet 12. mai 2020,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Justis- og beredskapsdepartementet foreslår i denne proposisjonen en midlertidig endringslov om tilpasninger i saksbehandlingsreglene for Utlendingsnemnda (UNE). Formålet er å legge til rette for at UNE kan gjennomføre sin møtevirksomhet på en måte som er forenlig med anbefalte smitteverntiltak. I den utstrekning smittevernhen-syn gjør det nødvendig, foreslås det å åpne for at nemndmøter kan avvikles ved bruk av fjernmøter og mer bruk av skriftlig saksbehandling.

I saker som skal avgjøres i nemndmøte og hvor klageren etter gjeldende regler ville fått adgang til å møte personlig sammen med sin advokat eller annen fullmektig for å uttale seg muntlig til nemnda, skal nemndleder etter forslaget kunne beslutte at klageren og fullmektigen skal delta via video- eller lydlink. For å sikre at nemndleder og de to nemndmedlemmene skal kunne samles i UNEs lokaler i Oslo uten at det forutsetter lange reiser med bruk av fly eller annen kollektivtransport, foreslås det i disse tilfel-lene at UNE skal kunne innkalle nemndmedlem-mer fra Oslo-området. Det foreslås samtidig at nemndleder skal kunne beslutte å korte ned møtene – både fysiske møter og fjernmøter – ved at deler av den muntlige behandlingen i nemnd-møtesaker hvor klageren ellers ville ha møtt per-sonlig, kan erstattes med skriftlig behandling.

Nemnda skal innhente utlendingens syn før slik beslutning treffes, og det skal tillegges vekt.

I saker som skal avgjøres i nemndmøte, men hvor klageren etter gjeldende regler ikke ville fått adgang til å møte personlig for å uttale seg muntlig til nemnda (dvs. at nemndmøtet gjennomføres med grunnlag i det skriftlige materialet i saken), foreslås en adgang for nemndleder til å beslutte at nemndas møte skal kunne gjennomføres som fjernmøte mellom nemndleder i UNEs lokaler og nemndmedlemmer som deltar fra sine lokale adresser rundt i landet. Fordi det foreløpig er praktiske utfordringer knyttet til distribuering og behandling av personsensitive saksdokumenter til nemndmedlemmers privatadresser, er det imidler-tid behov for en alternativ adgang for UNE til å velge ut nemndmedlemmer fra Oslo-området også i denne typen saker.

Det er et absolutt krav for å velge løsninger med fjernmøte og skriftlig saksbehandling, som det åpnes for i denne proposisjonen, at slik saks-behandling er nødvendig av smittevernhen-syn, og at det er ubetenkelig, det vil si at utlendingens rettssikkerhet ivaretas.

Departementet vil understreke at nemnd-møter altså skal gjennomføres på ordinær måte dersom smittevernreglene ikke er til hinder for det. Dette samspillet mellom ordinære regler og unntaksbestemmelser skal sikre tilstrekkelig fleksibilitet til at utlendingsmyndighetenes arbeid

skal kunne videreføres innenfor rammene av varierende smittevernregler. Ordningen vil bidra til at ventetiden for den enkelte som har en sak til behandling, ikke blir lengre enn nødvendig.

De midlertidige reglene foreslås å tre i kraft straks og gjelde til og med 31. oktober 2020, med mindre Stortinget i senere lovvedtak skulle bestemme noe annet.

2 Bakgrunnen for lovendringsforslaget

Utbruddet av covid-19 har fått alvorlige negative konsekvenser for UNEs arbeid. Den 13. mars 2020 offentliggjorde UNE beslutningen om at deres nemndmøter var utsatt ut april. Det ble vist til helsemyndighetenes råd for å hindre spredning av koronavirus. Blant tiltakene var tilrådinger om å holde fysisk avstand, begrense reisevirksomhet og om å ta hensyn til særlig risikoutsatte grupper.

I brev 26. mars 2020 tok UNE kontakt med Justis- og beredskapsdepartementet, og redegjorde nærmere for konsekvensene for sitt arbeid. Utsettelse av saker over kortere tid betyr i første omgang bare lengre saksbehandlingstid. Men om situasjonen varte noe lenger og på ubestemt tid, var det derimot grunn til bekymring, både for utlendingens rettssikkerhet og de driftsmessige konsekvensene for UNE. En stans i gjennomføringen av nemndmøter innebærer at restansene i UNE øker. Det går også ut over den enkelte utlendings behov for rask avklaring av sin sak uten unødig opphold. Når sakene blir eldre, fører det gjennomgående til at de blir mer kompliserte. Det gjelder blant annet saker som involverer barn som får lengre oppholdstid og sterkere tilknytning til Norge. Hensynet til barnets beste kan også tilsi at myndighetene må finne løsninger som gjør det mulig å treffe vedtak, uten en belastende ventetid, jf. Grunnloven § 104 og FNs barnekonvensjon artikkel 3.

UNE planlegger nå å bruke noen av de alminnelige møterommene nemnda disponerer for å avholde fellesmøter, til gjennomføring av nemndmøter. Kapasiteten vil likevel ikke bli den samme som under normal drift, og det vil fortsatt være utfordringer knyttet til at mange nemndmøtedeltakere må reise langt for å kunne møte i nemnda i Oslo, og at noen er mer risikoutsatte enn andre.

3 Høringen

Et høringsnotat med forslag til regler om fjernmøte, skriftlig saksbehandling mv. i UNE for å overholde gjeldende smittevernregler, ble sendt på høring onsdag 22. april 2020. Høringsfristen ble satt til fredag 24. april 2020 kl. 10.00. Høringsnotatet ble sendt til følgende høringsinstanser:

Alle departementene

Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV)
Barneombudet
Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (BUFDIR)
Datatilsynet
Domstoladministrasjonen
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 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
Antirasistisk Senter
Arbeidsgiverforeningen Spekter

Bispedømmene (11 stykker)
Den norske Dommerforening
Den norske kirke – Kirkerådet
DROF – Driftsoperatørforum
Fagforbundet
Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid
Flyktninghjelpen
For Fangers Pårørende (FFP)
Helsingforskomiteen
Hovedorganisasjonen Virke
Human Rights Service (HRS)
Innvandrerne 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)
Mennesker i Limbo
MiRA Ressurssenter for innvandrere og flyktningkvinner
Norges Juristforbund
Norges politilederslag
Norsk Folkehjelp
Norsk Innvandrersforum
Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS)
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
Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)

17 høringsinstanser har kommet med svar. Følgende uttalte seg om realiteten i forslagene:

Advokatforeningen
Den norske kirke – Kirkerådet
Juss-Buss
Norges institusjon for menneskerettigheter
Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS)
Rettspolitisk forening
Utlendingsdirektoratet (UDI)
Utlendingsnemnda (UNE)

Juss-Buss har oppgitt at de stiller seg bak høringsuttalelsen fra Rettspolitisk forening. Øvrige realitetsmerknader vil bli nærmere behandlet under punkt 4.4.

4 Generelle merknader

4.1 Gjeldende rett og situasjonen i dag

UNE er et faglig uavhengig organ som avgjør klager over vedtak truffet av UDI etter utlendingsloven. Saker som byr på vesentlige tvilsspørsmål avgjøres i nemndmøte, mens øvrige saker kan avgjøres av nemndleder etter forberedelse av sekretariatet, jf. utlendingsloven § 78 tredje ledd.

For saker som skal avgjøres i nemndmøte, settes det nemnd med en nemndleder og to nemndmedlemmer, jf. utlendingsloven § 78 første ledd. Saker av mer prinsipiell betydning avgjøres i stormemnd, jf. utlendingsloven § 78 annet ledd og utlendingsforskriften § 16-4.

Det er nemndleder som beslutter avgjørelsesform, jf. utlendingsloven § 78 femte ledd og utlendingsforskriften § 16-7.

Utlendingen kan gis adgang til å møte personlig når saken behandles i nemndmøte, jf. utlendingsloven § 78 sjette ledd. I visse saker er det hovedregelen, blant annet i asylsaker, jf. utlendingsforskriften § 16-12. Dette avgjøres også av nemndleder.

UNE holder til i Oslo. Nemndmedlemmer oppnevnes for fire år om gangen og rekrutteres fra hele landet. Også andre møtedeltakere som utlendingen og vedkommendes advokat kan være bosatt andre steder i landet.

4.2 Situasjonen i andre nordiske land

Også i de andre nordiske landene har klagebehandling i utlendingssaker blitt påvirket av rettslig regulering for å begrense smittespredning

etter utbruddet av covid-19. I *Danmark* har Flygtningssnævnet avlyst samtlige nævnsmøter til og med 10. mai, men innenfor rammen av helsemyndighetenes råd vil de starte opp igjen behandlingen av saker fra og med 11. mai.

I *Finland* og *Sverige* behandles klager ved de alminnelige domstolene. Det finske domstolsverket har anbefalt at finske domstoler opprettholder sin virksomhet så langt det er mulig innenfor rammene av gjeldende smittevernråd. Det anbefales at domstolene benytter seg av fjernmøter så langt det er mulig og forsvarlig. Dersom en parts personlige fremmøte er nødvendig, vil saken eventuelt måtte utsettes.

Ved svenske migrasjonsdomstoler synes saksbehandlingen å være nokså upåvirket. Men personer som har symptomer på smitte av covid-19-viruset, skal ikke oppsøke domstolen.

4.3 Forslaget i høringsnotatet

I *høringsnotatet* 22. april 2020 foreslo departementet midlertidige lovendringer i utlendingsloven for å åpne for fjernmøter og mer skriftlig saksbehandling. Formålet var å legge til rette for avvikling av UNEs møtevirksomhet innenfor rammen av myndighetenes anbefalte tiltak for å hindre eller begrense spredning av covid-19, særlig reglene i forskrift 27. mars 2020 nr. 470 om smitteverntiltak mv. ved koronautbruddet (covid-19-forskriften). Vanlige regler skulle følges i den grad smittevernreglene ikke var til hinder for det.

Forslaget gikk ut på å åpne for fjernmøter i nemndmøter der utlendingen gis adgang til personlig fremmøte. Fjernmøter er møter hvor ikke alle deltakerne er til stede samme sted, men deltar ved hjelp av fjernmøteutstyr, for eksempel som en telefon- eller videokonferanse. Det ble foreslått lagt opp slik at nemndleder og nemndmedlemmer kunne sitte i møterom i UNEs lokaler, mens eksterne deltakere, som utlendingen og vedkommendes advokat, kunne delta ved hjelp av fjernmøteutstyr. Om tolken skulle møte personlig eller også delta ved hjelp av fjernmøteutstyr, ble foreslått overlatt til nemndleders vurdering. Tekniske hensyn kunne tilsi at tolken burde sitte sammen med nemnda. Samtidig kunne smittevernreglene tale mot en slik løsning.

Når nemnda i slike tilfeller skulle møtes, skulle den settes med nemndmedlemmer fra Oslo-området. Denne fjernmøteløsningen innebærer et avvik fra ordningen med deltakelse av nemndmedlemmer fra hele landet. Ved valget av denne løsningen var det lagt avgjørende vekt på smittevernhensyn som tilsier mindre reising. Å

samle nemndas medlemmer reduserte dessuten behovet for oppkoblinger. Derved økte likheten med fysiske møter.

Også ved nemndmøter uten personlig fremmøte av utlendingen, ble det foreslått at fjernmøteteknikk kunne tas i bruk. Da kunne ordningen med innkalling av nemndmedlemmer fra hele landet beholdes. Det er lovens normalordning, og møtevirksomheten ville kunne opprettholdes ved fjernmøteteknikk.

Stornemnd kan etter gjeldende regler settes for å behandle saker «av prinsipiell betydning, saker med store samfunnsmessige eller økonomiske konsekvenser og saker på områder der det er tendenser til ulik praksis», jf. utlendingsforskriften § 16-4 annet ledd. I praksis brukes ordningen med stornemnd sjelden (ingen saker i 2019 eller så langt i 2020). Departementet foreslo likevel å legge til rette for at eventuell stornemndbehandling kan skje ved bruk av fjernmøteteknikk på samme måte som foreslått for alminnelige nemndmøter. Alternativet, nemlig utsettelse i påvente av at smittevernreglene oppheves, ble av departementet ansett som uheldig.

Fordi fjernmøter kan være mer tidkrevende og også by på tekniske utfordringer, foreslo departementet å legge til rette for at nemndleder i større grad kunne beslutte skriftlig saksbehandling, slik at den muntlige behandlingen i den enkelte sak begrenses mer enn i dag.

Disse forslagene var langt på vei utformet etter mønster av lignende regler for andre tvisteløsningsorgan som også baserer sin virksomhet på møter, jf. midlertidige forskrifter om fjernmøter mv. i domstolene og i fylkesnemnda. Justis- og beredskapsdepartementet har nå fremmet et lovforslag som viderefører forskriften om fjernmøter mv. i domstolene, jf. Prop. 94 L (2019–2020) om midlertidig lov om tilpasninger i prosessregelverket som følge av utbruddet av covid-19 mv. som ble fremlagt 24. april 2020. Det har også Barne- og familiedepartementet for så vidt gjelder barnevernet og fylkesnemnda.

Etter gjeldende rett kommer ikke forvaltningslovens regler om saksforberedelse, vedtak og klage til anvendelse på beslutninger om avgjørelsesformer mv. i UNE, jf. utlendingsloven § 78 syvende ledd. En tilsvarende løsning ble foreslått lovfestet for beslutninger om saksbehandling etter kapittel 10 a.

Disse midlertidige saksbehandlingsreglene i kapittel 10 a ble foreslått gitt anvendelse ut 2020. Slik varighet er også foreslått for regler om fjernmøte mv. i domstolene og i fylkesnemnda.

4.4 Høringsinstansenes syn

Av de *høringsinstansene* som har merknader til høringsnotatet, er det gjennomgående forståelse for behovet for å legge til rette for at nemndmøter kan gjenopptas innenfor rammene av smittevernreglene som følge av utbruddet av covid-19 – om nødvendig ved bruk av fjernmøteteknologi. *Norges institusjon for menneskerettigheter* peker på at lang saksbehandlingstid kan innebære brudd med retten til effektivt rettsmiddel etter Den europeiske menneskerettskonvensjonen artikkel 13:

«Nemndbehandling i UNE er en viktig rettssikkerhetsmekanisme, og bidrar blant annet til å sikre rettighetene til personer som har rett på beskyttelse etter flyktningkonvensjonen, non-refoulement-prinsippet, personers rett til familieliv, barns rettigheter m.v. Tiltak som iverksettes for å sikre forsvarlig og trygg saksavvikling i UNE i en krise som den vi står i, vil være viktige virkemidler for å ivareta disse folkerettslige forpliktelsene. På utlendingsfeltet er retten til et effektivt rettsmiddel etter EMK artikkel 13 særlig aktuelt for spørsmål om krenkelse av EMK artikkel 3 og EMK artikkel 8. Av artikkel 13 kan det blant annet utledes et krav om at prøvingen må skje innen rimelig tid. Lang saksbehandling kan derfor innebære en konvensjonskrenkelse.»

Samtidig mener de at kravet til effektiv prøvingsrett etter Den europeiske menneskerettskonvensjonen artikkel 13, kan innebære at utlendingen i noen saker må forklare seg for nemnda gjennom fysisk oppmøte for at saken skal bli tilstrekkelig opplyst. Fjernavhør av barn kan også være uheldig og utfordre deres rett til å bli hørt, jf. Grunnloven og FNs barnekonvensjon.

UDI mener også at det er viktig at utlendingsforvaltningens virksomhet opprettholdes og støtter forslaget om fjernmøter som et alternativ til fremmøte:

«Så lenge helsemyndighetenes anbefalinger tilsier at nemndmøter bør avholdes med begrenset fremmøte, kan fjernmøter være et hensiktsmessig alternativ for å forhindre at mange saker må utsettes og restansene øker. Dette vil kunne forhindre lang saksbehandlingstid, noe som også vil være viktig for den enkelte klager. Det vil også være viktig for den videre oppfølging av sakene både med tanke på integreringsprosessen for de som får

omgjort sin sak og evt. returarbeidet dersom UDIs vedtak blir opprettholdt.»

UNE legger som nevnt opp til å kunne avvikle en del nemndmøter i egne lokaler i tiden framover, men mener likevel det er et behov for hjemler for å kunne gjennomføre fjernmøter for å redusere smitterisikoen:

«Nemndmøter med personlig fremmøte kan ta opptil en hel dag, eller unntaksvis også to dager, noe som innebærer betydelige smittevernmessige utfordringer. Lange dager i samme rom er uheldig. En mulig løsning er at nemnda sitter i ulike rom i UNEs lokaler med hver sin PC koblet sammen. Samtaler og avklaringer før og under møtet, samt rådslagningen etterpå, kan da gjøres i fysiske møter, men med betydelig lavere smitterisiko. Vi foreslår derfor at forskriften også gir oss mulighet til en slik kombinert løsning. Utkastet synes å forutsette at nemnda sitter samlet rent fysisk.»

Advokatforeningen er positiv til forslaget om å legge til rette for at nemndmøter i UNE kan gjennomføres som fjernmøter av smittevern hensyn:

«En har god erfaring ved bruk av videomøter hos domstolene, og en legger til grunn at det vil fungere tilsvarende i nemndmøter med personlig fremmøte.»

NOAS har forståelse for behovet for å finne ordninger for å behandle klagesaker under de rådende omstendighetene. De understreker likevel at hovedregelen fortsatt må være at nemndmøter gjennomføres med personlig fremmøte for utlendingen og advokaten, særlig dersom de befinner seg i relativ nærhet til Oslo. Fjernmøte bør kun avholdes dersom det er nødvendig og ubetenkelig. Utrygghet kan medføre at utlendingen forklarer seg mer forbeholdent, for eksempel av frykt for overvåkning og redsel for at sensitiv informasjon kommer på avveie. Troverdighetsvurderingen er også vanskeligere å utføre når utlendingen ikke møter personlig. Barn bør som hovedregel ikke forklare seg via fjernmøteteknologi, og i hvert fall ikke de yngste. Oppsummeringsvis mener *NOAS* at fjernmøteteknologi kun bør brukes der det er ubetenkelig å gjøre det:

«Før det avgjøres at et nemndmøte skal avholdes som fjernmøte må det vurderes om klager er egnet til å delta i et slikt møte. Det må ses hen til om klager er vant til bruk av slik tekno-

logi, og om videokonferanse oppfattes som en naturlig kommunikasjonsform. Videre må det vektlegges om klager er sårbar eller de problemstillinger som skal behandles innehar sårbarhetslementer som gjør det lite egnet å gjennomføre møtet via fjernmøte. Det må dessuten ses hen til om klager er i en risikogruppe i forhold til Covid-19, og hvilke smittvernshensyn som er aktuelle i den enkelte sak.»

NOAS peker på at kommunikasjonen blir mer usikker ved fjernmøte og kan påvirke utlendingsopplevelse av intervju situasjonen. Den tekniske kvaliteten er da av stor betydning for om fjernmøte er forsvarlig:

«Ved bruk av fjernmøteteknologi er det avgjørende at teknologien er bra nok til at kommunikasjonen vil fungere, og at det ikke oppstår tekniske problemer underveis i møtet. Det er høyst usikkert om alle klagere vil ha tilgang på teknologi av tilstrekkelig kvalitet og tilgang til egnede rom for å gjennomføre slike fjernmøter. Der klagere må forflytte seg for å komme til et sted hvor teknologi finnes, vil fjernmøter ikke fjerne smitterisiko knyttet til transport. Dersom det må være teknisk kynlig personell til stede sammen med klager for å håndtere utstyret eller rette feil som oppstår underveis, vil det kunne virke forstyrrende og mindre trygt for klager selv om en er alene under selve kommunikasjonen med nemnda. Et ytterligere spørsmål er om det finnes lydisolerte rom der klager befinner seg, eller om det er risiko for at andre kan overheøre deler av kommunikasjonen.»

Også *Den norske kirke – Kirkerådet* presiserer at i den grad fjernmøter avholdes, må fjernmøteutstyret og nettverket være av tilstrekkelig god kvalitet. De etterlyser nærmere retningslinjer for avholdelse av fjernmøter, for eksempel om utsettelse av møtet dersom det tekniske utstyret svikter, og for mulighetene for utlendingen og advokaten til å konferere under møtet.

NOAS mener utlendingsrettssikkerhet blir svekket dersom utlendingen og advokaten også blir sittende adskilt når nemndmøtet avholdes som fjernmøte.

Den norske kirke – Kirkerådet mener prinsipielt sett at utlendingen skal møte personlig i flere nemndsaker enn i dag. Samtidig har de forståelse for at smittevernsregler krever fleksibilitet, også for UNEs saksbehandling. Dette må imidlertid ikke gå på bekostning av rettssikkerheten:

«Likevel skal rettssikkerhetsspørsmål være tydelig overordnet pragmatiske forenklingshensyn. Der det er mulig å gjennomføre nemndmøter fysisk skal det gjøres, slik vi oppfatter at det også gjøres i domstolene, og at sakene vurderes fortløpende ut i fra saksinnhold og sensitivitet i saken (se også i det følgende). Videre tenker vi at praktiske løsninger, som f.eks. å leie større lokaler, bør vurderes for å kunne avholde nemndmøter.»

Den norske kirke – Kirkerådet foreslår at det må legges inn klare begrensninger i adgangen til fjernmøte:

«Dersom f.eks. klager og advokat befinner seg i en avstand fra lokaler for nemndmøtet som ikke overstiger det nemndleder eller nemndmedlemmer har til møtestedet, tilsier det at klager og advokat også skal kunne være fysisk tilstede på møtet.»

Rettspolitisk forening mener at de midlertidige reglene bare skal benyttes dersom det er «strengt nødvendig». De mener videre at personlig oppmøte av utlendingen og tolken utgjør en viktig rettssikkerhetsgaranti. Nemndmøter med personlig oppmøte må kunne gjennomføres dersom utlendingen ønsker det – selv om det er forbundet med en viss smitterisiko. Behovet for tolk og språkproblemer forsterker behovet for personlig fremmøte. Til sammenligning skjer det nå en gradvis gjenåpning av samfunnet for øvrig. De skriver:

«Rettspolitisk forening vil fremheve at adgangen til å møte personlig i nemndmøte er av høy velferdsmessig betydning for den enkelte. Direkte muntlig kontakt sikrer at riktige avgjørelser treffes, at misforståelser lar seg oppklare på en måte som er vanskelig oppnåelig ved skriftlig saksbehandling, og at parten føler seg hørt. Disse møtene sikrer i alle tilfeller økt tillit og forsikring om at saken er blitt forsvarlig behandlet for alle involverte.»

Dersom utlendingen ikke møter fysisk i møtet, skal heller ikke tolken gjøre det. Det kan gå på bekostning av tolkens nøytralitet og upartiskhet. Tolken bør da heller sitte sammen med utlendingen slik at deres kommunikasjon ikke hemmes av tekniske problemer.

UNE støtter forslaget om å kunne bruke nemndmedlemmer fra Oslo-området hvis smittevernet tilsier det. UNE skriver at det er nødvendig

siden de foreløpig mangler en sikker distribusjonsløsning for saksdokumenter:

«Per i dag har vi ikke en løsning for å distribuere saksdokumentene elektronisk til nemndmedlemmer, og det er heller ikke praktisk eller sikkerhetsmessig gunstig å sende saksdokumenter – som i ettertid må makuleres – som kopisett i posten. Vi ser det slik at en sikker distribusjonsløsning må på plass før det er aktuelt å holde fullstendige fjernmøter – med mindre vi klarer å anonymisere dokumentene. Vi gjennomfører en risikovurdering av en slik elektronisk løsning nå, men vi kan ikke forskuttere utfallet. Inntil videre legger vi derfor opp til at nemndmedlemmer må lese saksdokumenter på papir – og fortrinnsvis i våre lokaler.»

NOAS har ingen innvendinger til å bruke nemndmedlemmer fra Oslo-området i saker med personlig fremmøte.

Norges institusjon for menneskerettigheter mener at fjernmøter er ubetenkelig dersom utlendingen ikke er gitt adgang til å møte personlig. Uansett bør fjernmøte kun avholdes dersom det er nødvendig og ubetenkelig, jf. tilsvarende krav til fjernmøtebehandling i domstolene og i fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker. Før nemndleder treffer beslutning om fjernmøte, bør partene gis anledning til å uttale seg.

Rettspolitisk forening mener at utvidet bruk av skriftlig saksbehandling vil innskrenke utlendingens mulighet til å få avklart spørsmål av vesentlig betydning. NOAS mener at mer skriftlig saksbehandling kun kan være et alternativ dersom saken ender med innvilgelse av tillatelse. Også *Advokatforeningen* er kritisk til mer bruk av skriftlig behandling og peker på at konsekvensene av et uriktig vedtak kan være svært alvorlige.

Rettspolitisk forening støtter ikke forslaget om at beslutning om avgjørelsesform ikke skal kunne påklages. *Advokatforeningen* mener at det er betenkelig at forslaget om at forvaltningsloven kapittel IV til VI om saksforberedelse, vedtak og klage ikke skal gjelde for beslutning om avgjørelsesform, fjernmøte og kombinert behandling.

Rettspolitisk forening mener at den midlertidige endringsloven bør begrenses tidsmessig til å gjelde ut september 2020. Dersom behovet da fortsatt er til stede kan Stortinget forlenge den. NOAS mener at loven maksimalt bør gjelde i fire måneder.

4.5 Departementets vurdering og forslag

Justis- og beredskapsdepartementet fastholder hovedtrekkene i lovforslaget som åpner for at UNE kan avholde nemndmøter ved bruk av fjernmøte-teknikk og større innslag av skriftlig saksbehandling. Lovforslaget kommer likevel bare til anvendelse i den utstrekning smittevern hensyn gjør det «nødvendig». For øvrig skal UNE behandle saker etter gjeldende saksbehandlingsregler.

Formålet med lovforslaget er å legge til rette for at UNE kan behandle nemndsaker slik at saksbehandlingstiden ikke blir uforholdsmessig lang. Situasjonen fremover er nokså uforutsigbar, og det er viktig at det legges opp til fleksible ordninger. Lang saksbehandlingstid er uheldig for de berørte, og er i seg selv et rettssikkerhetsproblem. Lang saksbehandlingstid vil kunne bryte med den enkeltes rett til en rettfærdig rettergang innen rimelig tid, jf. bl.a. Grunnloven § 95 og Den europeiske menneskerettskonvensjonen artikkel 6. Lang saksbehandlingstid kan også være uforenlig med kravet til effektivt rettsmiddel etter Den europeiske menneskerettskonvensjonen artikkel 13.

Samtidig understreker departementet at beslutningen om fjernmøte i en sak der utlendingen ellers skulle møtt personlig, må bero på en helhetsvurdering. At det legges til rette for fjernmøter, betyr ikke at det er et alternativ i alle saker. Det må være et vilkår at det kan skje på en måte som ivaretar grunnleggende krav til rettsikkerhet, jf. vilkåret om at det må være «ubetenkelig». Det vil være relevant både å se hen til hva som er den tilgjengelige teknologiske løsningen i den konkrete saken, fjernmøteutstyret, sakens karakter, utlendingens situasjon, herunder om vedkommende er særlig sårbar, om det vil bli ført ytterligere bevis, ulempene ved fysisk oppmøte, om utlendingen har mulighet for å sitte sammen med advokat og/eller tolk, og utlendingens syn på å avvike møtet på en slik måte.

Dersom fysisk fremmøte fremstår som særlig betydningsfullt for saken, må hovedregelen være at nemnda utsetter saken inntil møte med fysisk fremmøte kan avholdes på en smittevernmessig forsvarlig måte.

Lovforslaget åpner ikke for fravikelse av bestemmelser som ivaretar barns grunnleggende rettigheter. Om barn, som ellers skulle vært fysisk til stede i nemndmøtet, for eksempel kan delta fra samme sted som advokat og eventuelt også tolk, kan det bidra til at fjernmøte kan anses som et fullverdig alternativ som ivaretar barnets grunnleggende krav til rettssikkerhet.

Som et ledd i nemndas vurdering av om fjernmøteteknikk og delvis skriftlig saksbehandling er «ubetenkelig» i en konkret sak der utlendingen ellers skulle møtt personlig, skal utlendingens syn tillegges vekt. Det foreslås derfor å lovfeste en plikt for nemndleder til å innhente utlendingens syn på dette før beslutningen treffes. Departementet fastholder at nemndleders beslutning ikke skal kunne påklages, slik ordningen også er for andre beslutninger som gjelder avgjørelsesformen, jf. utlendingsloven § 78 syvende ledd. Det bemerkes imidlertid at avgjørelsesformen kan påberopes som et grunnlag for saksbehandlingsfeil ved et senere søksmål om vedtakets gyldighet eller ved klage til Sivilombudsmannen.

Departementet understreker at det er både tekniske, praktiske og personvernmessige utfordringer som må løses av UNE før det ligger til rette for å etablere en mer omfattende praksis med fjernmøter. Dersom behovet for fjernmøteløsningen skulle vise seg å opphøre relativt snart, er det derfor usikkert hvor omfattende bruk det faktisk vil bli gjort av slike løsninger. Fordi situasjonen er preget av mye usikkerhet, mener departementet likevel at det er viktig å få på plass et hjemmelsgrunnlag som gir UNE handlingsrom til å behandle klagesakene.

Departementet fastholder for øvrig forslaget om at nemndleder skal kunne beslutte å korte ned den muntlige delen av de møtene hvor utlendingen deltar personlig, enten gjennom fysisk oppmøte eller gjennom fjernmøteteknikk. Departementet har merket seg de innvendinger som har kommet til dette forslaget. Adgangen antas likevel å være nyttig, blant annet som et redskap for å spisse saken og begrense møtets omfang. For eksempel kan de sider ved klagen som danner grunnlaget for utlendingens adgang til personlig fremmøte, behandles muntlig. Andre spørsmål som ellers kunne vært avgjort av nemndleder alene, eller uten personlig fremmøte, kan derimot behandles skriftlig.

Departementet har kommet til at den midlertidige lovendringen skal gjelde til og med 31. oktober 2020. Behovet fremover er vanskelig å forutsi. Selv om det for tiden lempes noe på smittevernreglene, kan det ikke utelukkes at det vil skje innstramminger igjen. Covid-19-forskriften gjelder uten en tidsmessig begrensning.

5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Departementet anslår at bruk av nemndmedlemmer fra Oslo-området vil gi en innsparing. Tidsbruken vil også gjennomgående kunne bli redusert ved fjernmøter og noe kortere muntlige sekvenser i møtene. Samtidig antas tidsbruken å øke ved fysiske møter som følge av rengjøring og vakthold. Dessuten vil elektronisk saksbehandling være noe mer tidkrevende siden det tar lengre tid å overføre kryptert materiale.

Som beskrevet i avsnitt 4 ovenfor, er det usikkert hvor omfattende bruk det vil bli gjort av de foreslåtte fjernmøteløsningene i praksis, og det kan vise seg å være behov for investering i teknisk utstyr, utvikling av tekniske løsninger mv. Eventuelle merkostnader dekkes innenfor Justis- og beredskapsdepartementets gjeldende budsjett-rammer.

6 Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget

Til kapittel 10 a

Midlertidige saksbehandlingsregler foreslås nedfelt i et nytt kapittel 10 a, og således plassert umiddelbart etter reglene som modifiseres i kapittel 10 om organisering av utlendingsmyndigheten. Referansen til covid-19 synliggjør reglenes formål.

Til § 79 a Formål og virkeområde

Første ledd angir at formålet er å legge til rette for avvikling av UNEs møtevirksomhet uten samtidig å bryte regler for å hindre eller begrense spredning av covid-19, i all hovedsak covid-19-forskriften. Forskriften åpner ikke for å fravike saksbehandlingsreglene av andre grunner, for eksempel streik i transportsektoren som hindrer deltakere i å reise til Oslo.

Annet ledd tydeliggjør dessuten at de midlertidige reglene bare skal brukes i den grad smittevernregler tilsier det. Hovedregelen er at utlendingslovens vanlige saksbehandlingsregler skal følges, noe som tydeliggjøres gjennom vilkåret «nødvendig».

Lempes det på smittevernreglene, vil det påvirke i hvilken utstrekning vanlige møtere regler kan fravikes. Uansett i hvilken retning smittevernreglene endres fremover, må behovet for å bruke de midlertidige reglene vurderes konkret på tidspunktet for nemndleders beslutning, og eventuelt

omgjøres dersom mellomliggende endringer i smittevernreglene tilsier det.

Vilkåret om at bruk av de midlertidige reglene må være «ubetenkelig», innebærer at nemndmøtet må gjennomføres på en måte som ivaretar utlendingens rettssikkerhet. Relevante kriterier ved denne vurderingen vil blant annet være sakens karakter, utlendingens situasjon, herunder om vedkommende er særlig sårbar, om det vil bli ført ytterligere bevis, ulempene ved oppmøte, fjernmøteutstyret, om utlendingen kan sitte sammen med advokaten og/eller tolken, og utlendingens syn på å avvikle møtet på en slik måte. Bestemmelser som ivaretar barns grunnleggende rettigheter, må følges.

Til § 79 b Fjernmøte i Utlendingsnemnda

Første ledd første punktum angir at nemndleder kan beslutte at nemndmøter holdes som fjernmøter. Det gjelder uansett om utlendingen gis adgang til personlig fremmøte. Bestemmelsen overlater avgjørelsen om hvordan møtet kan gjennomføres, til nemndleders skjønn. Vurderingen må imidlertid skje innenfor de rammer som trekkes opp i lovforslaget § 79 a. Bestemmelsen er ikke til hinder for en blanding ved at noen deltakere møtes, mens andre deltar på videolink.

Første ledd annet punktum åpner for å fravike lovens hovedregel om at nemnda settes med medlemmer fra hele landet. Primært antas dette å være nødvendig der utlendingen skal delta via videolink slik at det blir færre oppkoblinger og møtet ligner mest mulig på vanlig fremmøte for nemnda. Men bestemmelsen er generelt utformet, og åpner for at nemnda settes med medlemmer fra Oslo-området også om utlendingen ikke gis adgang til personlig fremmøte. Krav til informasjonssikkerhet kan gjøre en slik løsning «nødvendig». Med Oslo-området menes Oslo samt omkringliggende kommuner i vanlig pendleravstand. Bestemmelsen åpner imidlertid ikke for fravikelse av reglene om nemndas sammensetning, jf. utlendingsloven § 78 første ledd om forslag fra ulike instanser. Nemnda skal dessuten fortsatt som hovedregel settes med ett medlem av hvert kjønn, jf. utlendingsforskriften § 16-8 første ledd.

Tolking kan gjennomføres ved fjerntolking, jf. *første ledd tredje punktum*. Dette avgjøres av nemndleder. Hvis tolken kan sitte sammen med nemnda, kan det redusere tekniske problemer og unødvendig tidsbruk. Samtidig må det tas hensyn til hvilken betydning dette vil ha for utlendingens tillit til tolken. For øvrig vises det til de rammer for beslutningen som er nedfelt i lovutkastet § 79 a.

Annet ledd inneholder en saksbehandlingsregel. I nemndmøter der utlendingen har rett til personlig fremmøte, skal nemnda innhente vedkommendes syn på hel eller delvis avholdelse av møtet ved fjernmøte før slik beslutning treffes. Utlendingens syn skal tillegges vekt i vurderingen av om en beslutning om fjernmøte er ubetenkelig, jf. lovforslaget § 79 a annet ledd.

Tredje ledd slår fast at forvaltningslovens krav til enkeltvedtak ikke kommer til anvendelse på avgjørelser etter denne bestemmelsen. Det betyr blant annet at forvaltningslovens krav til sakens opplysning, begrunnelse og klagerett ikke gjelder. En tilsvarende regel gjelder for nemndleders beslutninger om avgjørelsesform og personlig fremmøte etter utlendingsloven § 78, jf. syvende ledd. Ved rettslig overprøving av vedtaket i saken vil beslutninger om behandlingsformen inngå i den helhetsvurderingen retten skal foreta av om saksbehandlingen var forsvarlig.

Til § 79 c Kombinasjon av muntlig og skriftlig behandling i Utlendingsnemnda

Første ledd første punktum åpner for at det muntlige møtets omfang kan begrenses. Det kan være aktuelt fordi fjernmøter gjerne er mer tidkrevende, eller for å begrense smitterisiko forbundet ved å være flere samlet i et møterom. Det kan også være aktuelt for sider ved klagen som uansett ikke ville vært behandlet i nemndmøte med personlig fremmøte. Videre saksbehandling skjer da skriftlig, jf. *første ledd annet punktum*. Vedtaket kan i så fall treffes på grunnlag av en kombinasjon av muntlig og skriftlig saksbehandling. Det vises til den tilsvarende adgangen for domstolene i sivile saker i dag, jf. tvisteloven § 9-9 annet ledd.

Annet og tredje ledd tilsvarende lovforslaget § 79 b tredje og fjerde ledd, og det vises til merknadene til disse bestemmelsene.

Til § 79 d Særlig om stornemndmøter

Stornemndmøter skal kunne avvikles etter de samme regler som gjelder for alminnelige nemndmøter. At syv nemndmedlemmer møtes i ett møterom, forutsetter at det skjer i et stort nok lokale til at covid-19-forskriften overholdes.

Til § 79 e Ikraftsetting og opphevelse av kapittel 10 a

Det følger av bestemmelsen at de midlertidige saksbehandlingsreglene i kapittel 10 a trer i kraft straks og gjelder til og med 31. oktober 2020. Det er usikkert hvor lenge det vil være behov for

disse. Ved lovendring kan denne midlertidige endringsloven oppheves før. På den annen side beror anvendelsen på at smittevernregler til enhver tid tilsier at fravikelse av lovens normalordning er påkrevd. Dersom restriksjonene ikke er til hinder for det, skal de vanlige saksbehandlingsreglene følges uavhengig av kapittel 10 a.

Til § 79 f Overgangsregler

Bestemmelsen gir overgangsregler for saker som fortsatt behandles av UNE når den midlertidige endringsloven opphører å gjelde, jf. *første ledd*.

Den midlertidige endringsloven skal da regulere behandlingen helt inntil saken er avsluttet i UNE.

Annet ledd åpner for at Kongen setter ytterligere overgangsregler.

Justis- og beredskapsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om midlertidige endringer i utlendingsloven (tilpasninger som følge av utbruddet av covid-19).

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om midlertidige endringer i utlendingsloven (tilpasninger som følge av utbruddet av covid-19) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om midlertidige endringer i utlendingsloven (tilpasninger som følge av utbruddet av covid-19)

I lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her skal nytt midlertidig kapittel 10 a lyde:

Utlendingsloven kapittel 10 a. Midlertidige saksbehandlingsregler for Utlendingsnemnda for å avhjelpe konsekvenser av utbruddet av covid-19

§ 79 a Formål og virkeområde

Formålet med dette kapittelet er å tilrettelegge for en forsvarlig og rettssikker virksomhet i Utlendingsnemnda ved å avhjelpe konsekvenser av utbruddet av covid-19.

Reglene i dette kapittelet skal likevel bare benyttes i den utstrekning smittevern hensyn gjør det nødvendig og ubetenkelig.

§ 79 b Fjernmøte i Utlendingsnemnda

Nemndleder kan beslutte at nemndmøter helt eller delvis skal holdes som fjernmøter. Det kan videre besluttes at bare nemndmedlemmer fra Oslo-området skal delta i nemndmøter. Det kan besluttes at tolking skal gjennomføres som fjerntolking.

Før nemnda treffer beslutning om fjernmøte hvor utlendingen kan møte, skal utlendingen gis rett til å uttale seg.

Forvaltningsloven kapittel IV til VI om saksforberedelse, vedtak og klage gjelder ikke for beslutning om avgjørelsesform og fjernmøte.

§ 79 c Kombinasjon av muntlig og skriftlig behandling i Utlendingsnemnda

Nemndleder kan beslutte at nemndas møte skal begrenses i omfang. Vedtak kan treffes på grunnlag av en kombinasjon av muntlig behandling i møte og sakens dokumenter.

Før nemnda treffer beslutning om delvis skriftlig saksbehandling i møte hvor utlendingen kan møte, skal utlendingen gis rett til å uttale seg.

Forvaltningsloven kapittel IV til VI om saksforberedelse, vedtak og klage gjelder ikke for beslutning om delvis skriftlig behandling.

§ 79 d Særlig om stornemndmøter

Bestemmelsene i §§ 79 b og 79 c gjelder tilsvarende for stornemndmøter.

§ 79 e Ikraftsetting og opphevelse av kapittel 10 a

Kapittel 10 a trer i kraft straks, og oppheves 31. oktober 2020.

§ 79 f Overgangsregler

Dersom en behandlingsmåte med hjemmel i kapittel 10 a er besluttet eller påbegynt før opphevingstidspunktet i § 79 e, skal loven gjelde ved behandlingen inntil saken er avsluttet i nemnda.

Kongen kan gi forskrift om overgangsregler.
