

Høringsnotat

Innvandringsavdelingen

Dato: 22. april 2020

Saksnr: 20/1949

Høringsfrist: 24. april 2020 kl. 10.00.

HØRING – MIDLERTIDIGE ENDRINGER I UTLENDINGSLOVEN – FJERNMØTER I UTLENDINGSNEMNDA MV. FOR Å BEGRENSE SPREDNING AV COVID-19

1 Innledning

Justis- og beredskapsdepartementet foreslår en midlertidig endringslov om tilpasninger i saksbehandlingsreglene for Utlendingsnemnda (UNE). Formålet er å legge til rette for at UNE kan gjennomføre nemndmøter på en måte som er forenlig med smitteverntiltak som følger av Covid-19-forskriften. I den utstrekning smittevernhensyn tilsier det, skal nemndmøter kunne avvikles ved bruk av fjernmøter og skriftlig saksbehandling.

Den midlertidige endringsloven skal gjelde til 1. januar 2021, med mindre Stortinget i senere lovvedtak skulle bestemme noe annet..

2 Bakgrunn

Utbruddet av covid-19 har fått alvorlige konsekvenser for UNEs arbeid. Den 13. mars 2020 offentliggjorde UNE beslutningen om at nemndmøter var utsatt ut april. Det ble vist til helsemyndighetenes råd for å hindre spredning av koronavirus. Blant tiltakene var karantene- og isolasjonsregler og anbefalinger om å holde fysisk avstand til andre personer.

I brev 26. mars 2020 tok UNE kontakt med Justisdepartementet og redegjorde nærmere for konsekvensene for deres arbeid. Utsettelse av saker over kortere tid betyr i første omgang bare lengre saksbehandlingstid. Men om situasjonen varte noe lengre og på ubestemt tid, var det derimot grunn til bekymring både for klagernes rettssikkerhet og de driftsmessige konsekvensene for UNE. Situasjonen i dag er at restansene i UNE øker. Den enkelte klagers behov for rask avklaring av sin sak uten unødig opphold, er en del av rettssikkerheten. Når sakene bli eldre, fører det gjennomgående til at de blir mer kompliserte, blant annet for barnefamilier.

Departementet slutter seg til denne vurderingen av behovet for midlertidig lovendring. Det føyes til at problemet med eldre saker, vil forplante seg videre om saken eventuelt bringes inn for domstolene. Etter departementets syn etterlevs ikke utlendingsloven fullt ut dersom UNE ikke snart kan gjenoppta sin virksomhet som klageinstans. Med det midlertidige lovendringsforslaget tas det sikte på å

legge til rette for dette innenfor rammene av helsefaglige råd for å hindre spredning av koronavirus.

3 Situasjonen i andre nordiske land

Også i de andre nordiske landene har klagebehandlingen i utlendingssaker blitt påvirket av rettslig regulering for å begrense smittespredning etter utbruddet av covid-19. I *Danmark* har Flygtningsnævnet avlyst samtlige nævnsmøter til og med 10. 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 Generelle merknader

UNE avgjør som hovedregel saker i nemndmøter som settes med en nemndleder og to nemndmedlemmer, jf. utlendingsloven § 78 første ledd. Saker av mer prinsipiell betydning avgjøres i stornemnd, jf. utlendingsloven § 78 annet ledd og utlendingsforskriften § 16-4. Saker som ikke byr på «vesentlige tvilsspørsmål» kan avgjøres av nemndleder etter forberedelse av sekretariatet, jf. utlendingsloven § 78 tredje ledd. Det er nemndleder som treffer avgjørelse om behandlingsform, 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 av Kongen i statsråd for fire år om gangen og rekrutteres fra hele landet. Også andre møtedeltakere som klager og advokat kan være bosatt andre steder i landet.

Der det besluttes at saken skal avgjøres i nemndmøte, kan fysisk oppmøte være uforenlig med både Covid-19-forskriftens krav til sosial distansering og anbefalinger om å unngå reisevirksomhet mv. Alvoret er understreket ved at overtredelse av Covid-19-forskriften er straffbart, jf. forskriften § 19.

Med forslaget her tar departementet sikte på å legge til rette for fjernmøter. Det er viktig at lovfestede forvaltningsorgan opprettholder sin virksomhet.

Klagebehandling innen rimelig tid ivaretar dessuten grunnleggende krav til rettssikkerhet for klager. Samtidig bør den midlertidige løsningen utformes slik at det gjøres minst mulig avvik fra gjeldende rett.

Forslaget går ut på å åpne for at nemndmøter med personlig fremmøte kan gjennomføres som fjernmøter. 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. Nemndleder og nemndmedlemmer kan sitte i møterom i UNEs lokaler, mens eksterne deltakere som klager og advokat, kan delta ved hjelp av fjernmøteutstyr.

Det er teknisk enklere for nemnda om tolken sitter sammen med dem. Samtidig kan smittevernregler tale mot en slik løsning. Departementet foreslår derfor å overlate vurderingen av hvorvidt tolken skal møte eller delta via videolink, til nemndleder.

Dersom nemndmøtet gjennomføres som fjernmøte, foreslår departementet å åpne for at nemnda kan settes bare med nemndmedlemmer fra Oslo-området. Denne fjernmøteløsningen innebærer et avvik fra ordningen med deltakelse av nemndmedlemmer fra hele landet. Samtidig ivaretas smittevernhensyn ved mindre reising. Færre oppkoblinger antas også å øke likheten med fysiske møter.

Ved nemndmøter uten personlig fremmøte, foreslår imidlertid departementet at ordningen med innkalling av nemndmedlemmer fra hele landet beholdes. Møtet vil da kunne holdes ved fjernmøteteknikk. Denne løsningen tilrettelegger for redusert smittespredning uten samtidig å gå på bekostning av distriktshensyn.

Forslaget om langt på vei å erstatte personlig fremmøte med fjernmøte, har store likhetstrekk med tilsvarende løsninger for andre tvisteløsningsorgan som også baserer sin virksomhet på møter, jf. midlertidige forskrifter om fjernmøter i domstolene og i fylkesnemndene.

Stornemnd settes nokså sjeldent. Departementet foreslår likevel å legge til rette for at også slike møter kan avholdes i medhold av smittevernreglene. Alternativet, nemlig utsettelse i påvente av at smittevernreglene oppheves, er meget betenkelig. Det vises til at stornemnd kan 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. Lovendringsforslaget går ut på at de regler som gjelder for nemndmøter, gjelder tilsvarende for stornemndmøter.

Fjernmøter kan være mer tidkrevende og også by på tekniske utfordringer. Departementet foreslår derfor å legge til rette for at nemndleder i større grad kan beslutte skriftlig saksbehandling.

Departementet foreslår at forvaltningslovens regler om saksforberedelse, vedtak og klage ikke skal gjelde for beslutninger om saksbehandling etter kapittel 10 a. En tilsvarende løsning er lovfestet for beslutninger om avgjørelsesformer mv. i UNE, jf. utlendingsloven §78 syvende ledd.

Departementet foreslår at de midlertidige saksbehandlingsreglene i kapittel 10 a skal gjelde frem til 1. januar 2021. Dersom konsekvensene av utbruddet av covid-19 vedvarer, vil Stortinget kunne forlenge lovens varighet i et nytt lovvedtak. Det vil også kunne være aktuelt å oppheve loven dersom den ikke lenger har en funksjon.

5 Økonomiske og administrative merknader

Departementet anslår at bruk av nemndmedlemmer fra Oslo-området vil gi en innsparing på anslagsvis flere hundre tusen kroner, gitt at løsningen gjelder ut 2020. Tidsbruken vil også gjennomgående synke ved fjernmøter. 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.

Konklusjonen er at lovforslaget antas å kunne dekkes innenfor Justis- og beredskapsdepartementets gjeldende budsjетtrammer.

6 Merknader til de enkelte bestemmelsene

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. Lempes det på smittevernreglene, vil det altså påvirke i hvilken utstrekning vanlige møteregler kan fravikes. Uansett i hvilken retning smittevernreglene endres, 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.

Til § 79 b Fjernmøte i Utlendingsnemnda

Første ledd første punktum angir at dersom nemndleder avgjør at saken skal behandles i nemndmøte og at utlendingen skal møte personlig, jf. utlendingsloven § 78 første ledd jf. sjette ledd, kan nemnda settes bare med medlemmer som er bosatt i Oslo-området. Dette omfatter de som bor i Oslo samt i omkringingliggende 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.

Andre møtedeltakere som klager og advokat, kan delta via videolink, jf. *første ledd annet punktum*. Dette gjelder selv om de er bosatt i Oslo-området. 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.

Annet ledd klargjør at dersom nemndleder avgjør at klager ikke skal møte personlig, settes nemnda sammen etter vanlige regler, jf. utlendingsloven § 78 første ledd. Spørsmål nemnda ellers ville behandlet muntlig i møte, kan imidlertid skje ved fjernmøte der nemndmedlemmene deltar.

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.

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. Videre saksbehandling skjer da skriftlig. Vedtaket treffes i så fall på grunnlag av en blanding av muntlig og skriftlig saksbehandling, jf. *første ledd annet punktum*. Det vises til tilsvarende adgang for domstolene i sivile saker i dag, jf. tvisteloven § 9-9 annet ledd.

Annet ledd tilsvarende lovforslaget § 79 b tredje ledd og det vises til merknadene til den bestemmelsen.

Til § 79 d Særlig om stornemndmøter

Stornemndmøter skal avvikles etter de samme linjer 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 ut året 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 overgangsregler.

Forslag

til midlertidig lov om 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 utbrudd av covid-19

§ 79 a Formål og virkeområde

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

Reglene i dette kapitlet skal likevel bare benyttes i den utstrekning smittevern hensyn tilsier det.

§ 79 b Fjernmøte i Utlendingsnemnda

Dersom nemndleder beslutter at utlendingen skal møte personlig i nemndmøte, kan saken behandles bare med nemndmedlemmer fra Oslo. Andre møtedeltakere enn nemnda, jf. § 78 sjette ledd, kan gis møte- og uttalerett ved fjerntilgang og fjernavhør. Tolking kan gjennomføres som fjerntolking.

Der klageren ikke har rett til å møte personlig og uttalte seg i saken, kan behandlingen i sin helhet skje i et fjernmøte.

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

Når det er nødvendig og ubetenkelig kan nemndleder beslutte at nemndas møte kan begrenses i omfang. Vedtak kan treffes på grunnlag av en kombinasjon av muntlig behandling i møte og sakens dokumenter.

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 1. januar 2021.

§ 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.