

Justis- og
beredskapsdepartementet

Oslo 23. februar
2021
Vår ref.: INNVA

Deres Ref.: 21/839

Høringsuttalelse - Forlengelse av midlertidig lov om innreiserestriksjoner for utlendinger av hensyn til folkehelsen og midlertidige bestemmelser i utlendingsloven

1. Om Jussbuss

Jussbuss er et studentdrevet rettshjelptiltak med 49 års erfaring med rettshjelpsarbeid og oppsøkende virksomhet. Vårt grunnleggende formål er å sikre og forbedre sosialt eller økonomisk vanskeligstilte gruppers rettslige situasjon.

2. Forslaget som helhet

Jussbuss har forståelse for at det av smittevernhensyn kan være behov for midlertidige endringer i saksbehandlingsreglene for Utlendingsnemnda. Videreføringen av de foreslåtte tiltakene er imidlertid egnet til å svekke rettssikkerheten til den enkelte i saker av stor velferdsmessig betydning. Jussbuss ønsker at bestemmelsene i utl. kapittel 10 a i større grad skal tydeliggjøre at det må foretas en avveining mellom smittevernhensyn opp mot rettssikkerhetshensyn. På bakgrunn av dette foreslås det noen innholdsmessige endringer i bestemmelsene som etter vår mening bedre ivaretar rettssikkerheten til utlendingen.

Videre kan ikke Jussbuss se at departementet i tilstrekkelig grad begrunner reglenes nødvendighet. Mens det er vist til Folkehelseinstituttets og Helsedirektoratets vurdering av behovet for forlengelsen av innreiserestriksjonene, foreligger ingen slike uttalelser i forbindelse med forlengelsen av bestemmelsene i utl. kap. 10 a.

Vi er i tillegg kritiske til at det foreslås en svært lang forlengelse av regler som er av en så inngripende karakter. Rettssikkerhetshensyn tilsier at det bør foretas en effektiv og betryggende kontroll med både nødvendigheten av de iverksatte tiltakene, men også effekten av dem til enhver tid. Høringsrunder kan være en slik effektiv kontroll.

3. Jussbuss' merknader

Punkt 4.3.1 Generelt

Jussbuss ønsker at ordlyden i utl. § 79 a (2) endres for å synliggjøre vurderingen som må foretas overfor den enkelte og bedre ivareta utlendingers rettssikkerhet.

Bestemmelsen foreslås endret slik:

«Reglene i dette kapittelet skal likevel bare benyttes i den utstrekning smittevernhensyn gjør det *strengt* nødvendig og ubetenkelig av hensyn til utlendingens rettssikkerhet».



Punkt. 4.3.2. Fjernmøter

Jussbuss har forståelse for at det unntaksvis gjennomføres fjernmøte for å sikre forsvarlig fremgang i klagesakene. Samtidig vil vi understreke at vi er bekymret for hvilke uheldige konsekvenser det kan ha for utlendingen at saken føres over et fjernmøte fremfor et fysisk møte. Overordnet kan det være vanskeligere å få en god kommunikasjon gjennom bruk av digitalt verktøy. Risikoen for misforståelser kan også være større ved fjernmøte ved at man f.eks. ikke får lest kroppsspråket i like stor grad. I tillegg kan fjernmøte skape en utrygghet hos utlendingen som kan medføre at hen forklarer seg mer forbeholdent. Disse møtene er av stor betydning for utlendingen, og det er derfor viktig at rammene rundt møtesituasjonen oppleves som trygge.

På bakgrunn av disse mulige konsekvensene, er det svært viktig at det ses hen til alvorligheten i de sakene som behandles i nemndsmøter, og hvilken betydning utfallet har for den enkelte utlendingen. Fjernmøte må derfor bare benyttes i de tilfellene klagerens rettssikkerhet ikke blir svekket ved gjennomføringen av møtet.

Det følger av den midlertidige bestemmelsen i utl. § 79 b at «nemndleder kan beslutte at nemndsmøter helt eller delvis skal holdes som fjernmøte». Bestemmelsen bør imidlertid få et nytt ledd hvor vurderingstemaet for beslutningen angis. Ved at vurderingstemaet angis direkte i lovens ordlyd, blir det gitt en tydeligere føring på at disse forholdene alltid skal tas hensyn til.

Jussbuss foreslår at følgende inkluderes i bestemmelsen § 79 b:

«Beslutningen om fjernmøte må bero på en konkret vurdering hvor det blant annet ses hen til sakens karakter, utlendingens situasjon, herunder om vedkommende er særlig sårbar, hvor stor faren for kommunikasjonssvikt og misforståelser er, om det vil bli ført ytterligere bevis, fjernmøteutstyret, om utlendingen kan sitte sammen med advokaten og/eller tolken og andre lignende forhold»

Videre bør Utlendingsnemnda være forpliktet til å gi å gi skriftlig begrunnelse i de tilfeller hvor nemndleder beslutter fjernmøte. Skriftlig begrunnelse har en viktig kontrollfunksjon, ved at nemndleder må redegjøre for hvorvidt fjernmøte vil svekke utlendingens rettssikkerhet eller ikke..

Jussbuss mener fortsatt at det bør være adgang til å klage beslutningen om at nemndsmøtet avholdes som fjernmøte til et uavhengig organ.

Punkt. 4.3.3 Avgrenset muntlig forklaring

Jussbuss mener at smittevernhensyn ikke i tilstrekkelig grad gjør seg gjeldende i vurderingen av å avgrense muntlig forklaring, og at rettssikkerhetshensyn uansett må veie tyngre i vurderingen. Muligheten til å avgrense muntlig forklaring bør derfor ikke videreføres for hverken fysisk nemndsmøte eller fjernmøte.

Etter lovens hovedregel skal saker behandles i nemndsmøte, med mindre de ikke byr på «vesentlige tvilsspørsmål» jf. utl. § 78 (1), jf. (3). Formålet med nemndsmøte er at utlendingen skal få mulighet til å forklare seg nærmere om saken sin. Det handler om det

helhetlige inntrykket av utlendingen, hens situasjon og troverdighet. Muntlig forklaring i nemndsmøte øker sannsynligheten for at riktige avgjørelser blir truffet, og at misforståelser blir oppklart.

Jussbuss er derfor bekymret for hvilke konsekvenser en avgrensning av muntlig forklaring vil ha for vurderingen av tvilsspørsmålene i saken. For å forsvare et inngrep i en så viktig rettssikkerhetsgaranti bør det kunne påvises at tiltaket i betydelig grad reduserer smitterisikoen. Jussbuss kan ikke se at dette er gjort, og mener derfor at det ikke er grunnlag for å videreføre muligheten til å avgrense muntlig forklaring

Avgrenset muntlig forklaring under fysisk nemndsmøte

Etter utl. § 79 a skal reglene i kapittel 10 a «bare benyttes i den utstrekning smittevern hensyn gjør det nødvendig og ubetenkelig». Dersom det først er besluttet å avholde fysisk nemndsmøte, er det allerede foretatt en vurdering av smittevern hensyn ikke tilsier at det er nødvendig med fjernmøte. Jussbuss kan derfor ikke se at smittevern hensyn gjør seg så sterkt gjeldende at det forsvarer å avgrense den muntlige forklaringen.

Departementet begrunner imidlertid hjemmelen til å avgrense muntlig forklaring med at det vil redusere smitterisikoen, ettersom utlendingen kan oppholde seg i lokalet i et kortere tidsrom. Det foreligger tilsynelatende ikke en medisinfaglig begrunnelse for at det aktuelle tiltaket vil redusere smitterisikoen betydelig, da utlendingen allerede har oppholdt seg i lokalet tidligere. En bør kunne påvise at tiltaket er betydelig mer effektivt enn de allerede innførte og mindre inngripende tiltakene som; fysisk avstand mellom møtedeltakerne, hånddesifisering mm. Jussbuss mener at avgrensningen av muntlig forklaring ikke er et forholdsmessig tiltak.

I høringsnotatet viser departementet også til effektivitetshensyn når de begrunner behovet for avgrensningen av muntlig forklaring. Lang saksbehandlingstid er heller ikke av interesse for utlendingen ettersom hen ikke får innrettet seg før saken er avgjort. Regelen handler imidlertid om å avgrense muntlig forklaring i et allerede pågående fysisk møte. Målet om et effektivt møte skal ikke gå på bekostning av rettssikkerheten til den enkelte. Det er viktig at hensynet til kontradiksjon er særlig ivaretatt i disse sakene hvor møtet er av stor betydning for den involverte utlendingen.

En bør derfor vise tilbakeholdenhet med å begrense viktige prosessuelle rettssikkerhetsgarantier av hensyn til effektivitet. Smittevern hensyn og rettssikkerhetshensyn bør være de to bærende hensynene bak utformingen av disse reglene, og effektivitetshensyn bør derfor ha en mindre fremtredende plass.

Avgrenset muntlig forklaring under fjernmøte.

I høringsnotatet sonderer ikke departementet mellom avgrensning av muntlig forklaring under fysisk møte og fjernmøte. Smittevern hensyn gjør derfor ikke gjeldende ved avholdelse av fjernmøter, ettersom risikoen knyttet til smitte er ikke eksisterende ved digitalt møte. Det foreligger derfor manglende begrunnelse av nødvendighet for avgrensning av muntlig forklaring ved fjernmøter.

Rettssikkerhetshensyn gjør seg derimot i enda større grad gjeldende i disse sakene ettersom utlendingen allerede er i en sårbar situasjon ved at hen ikke får opptre fysisk i møtet. Når det

beslattes at utlendingen ikke skal få ha et fysisk nemndsmøte, bør en ikke innføre ytterligere begrensninger for utlendingen ved å avgrense muntlig forklaring i tillegg. Det bør derfor heller ikke legges avgjørende vekt på effektivitetshensyn i disse tilfellene.

Jussbuss er imot forslaget om å forlenge adgangen til avgrensning av muntlig forklaring ved fjernmøte.

Forslag til lovendringer

I lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) foreslås det at

§ 79 a (2) lyder slik:

Reglene i dette kapitlet skal likevel bare benyttes i den utstrekning smittevern hensyn gjør det *strengt* nødvendig og ubetenkelig *av hensyn til utlendingens rettssikkerhet*

I § 79 b inkluderes følgende:

«Beslutningen om fjernmøte må bero på en konkret vurdering hvor det blant annet ses hen til sakens karakter, utlendingens situasjon, herunder om vedkommende er særlig sårbar, hvor stor faren for kommunikasjonssvikt og misforståelser er, om det vil bli ført ytterligere bevis, fjernmøteutstyret, om utlendingen kan sitte sammen med advokaten og/eller tolken og andre lignende forhold»

Jussbuss takker for anledningen til å delta i høringsrunden, og vi er tilgjengelige for ytterligere kommentarer om dette skulle være ønskelig. Eventuelle spørsmål kan rettes til Jussbuss på telefon 22 84 29 00 eller innva@jussbuss.no.

Med vennlig hilsen,

Jussbuss v/

Daniel Årskaug Bukkvoll

Lisa Dyrud

Lise Stefanussen

Rana Alihosseinzadeh

Sveinung Liland Hartveit

Tuva Gulbrandsen