



STORTINGET

Innst. 286 L

(2019–2020)

Innstilling til Stortinget
fra kommunal- og forvaltningskomiteen

Prop. 110 L (2019–2020)

Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Midlertidige endringer i utlendingsloven (tilpasninger som følge av utbruddet av covid-19)

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Proposisjonens hovedinnhold

Justis- og beredskapsdepartementet foreslår i 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 smittevern hensyn 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 tilfellene at UNE skal kunne innkalle nemndmedlemmer 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 nemndmøtesaker hvor klageren ellers ville ha møtt personlig, 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, 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 distribusjon og behandling av personsensitive saksdokumenter til nemndmedlemmers privatadresser, er det imidlertid 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 at slik saksbehandling er nødvendig av smittevern hensyn, og at det er ubetenkelig, det vil si at utlendingens rettssikkerhet ivaretas.

Departementet vil understreke at nemndmøter 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 rammen 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.

Det foreslås også overgangsregler.

1.2 Bakgrunnen for lovendringsforslaget

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.

I brev 26. mars 2020 tok UNE kontakt med Justis- og beredskapsdepartementet og redegjorde nærmere for konsekvensene for sitt arbeid, herunder om utsettelse av saker som betyr lengre saksbehandlingstid. Videre tok de opp at om situasjonen varte noe lenger og på ubestemt tid, var det grunn til bekymring både for utlendingens rettssikkerhet og de driftsmessige konsekvensene for UNE.

1.3 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.

1.4 Generelle merknader

1.4.1 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. Det er nemndleder som beslutter avgjørelsesform. Utlendingen kan gis adgang til å møte personlig når saken behandles i nemndmøte. UNE holder til i Oslo. Nemndmedlemmer rekrutteres fra hele landet.

1.4.2 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 proposisjonen redegjøres det kort for situasjonen i Danmark, Finland og Sverige.

1.4.3 Departementets vurdering og forslag

I proposisjonen fastholdes hovedtrekkene i lovforlaget som åpner for at UNE kan avholde nemndmøter ved bruk av fjernmøteteknikk og større innslag av skriftlig saksbehandling. Lovforlaget kommer likevel bare til anvendelse i den utstrekning smittevernhensyn gjør det «nødvendig».

Det vises i proposisjonen til at formålet med lovforlaget er å legge til rette for at UNE kan behandle nemndsaker slik at saksbehandlingstiden ikke blir uforholdsmessig lang. 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 en-

keltet 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.

Lovforlaget åpner ikke for fravikelse av bestemmelser som ivaretar barns grunnleggende rettigheter.

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.

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. Departementet mener 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.

1.5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Det vises i proposisjonen til både økt og redusert tidsbruk som følge av endringene.

Det vises i proposisjonen til at det er 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 budsjettammer.

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Masud Gharahkhani, Stein Erik Lauvås, Eirik Sivertsen og Siri Gåsemyr Staalesen, fra Høyre, Norunn Tveiten Benestad, Torill Eidsheim, Olemic Thommessen og Ove Trellevik, fra

Fremskrittspartiet, Jon Engen-Helgheim og Helge André Njåstad, fra Senterpartiet, Heidi Greni og Willfred Nordlund, fra Sosialistisk Venstreparti, lederen Karin Andersen, og fra Kristelig Folkeparti, Torhild Bransdal, viser til proposisjonens forslag til midlertidige endringer i utlendingsloven som følge av utbruddet av covid-19.

Komiteen støtter at Utlendingsnemnda (UNE) skal kunne avholde nemndsmøter som fjernmøter, og at den delen av nemndsmøtet der utlendingen ellers ville deltatt og forklart seg muntlig, kan forkortes og gjennomføres skriftlig.

Komiteen erkjenner at utbruddet av covid-19 har fått negative konsekvenser for saker som skal behandles i nemndsmøte i UNE, og mener det er viktig å legge til rette for at UNE fortsatt kan avvikle saker i nemndsmøte innenfor rammen av myndighetenes anbefalte tiltak for å hindre eller begrense smittespredning.

Komiteen imøteser at utlendinger får behandlet saken sin raskere, og at UNEs restanser ikke bygger seg opp unødvendig.

Komiteen viser til at lovteksten i § 79 e Ikraftsetting og opphevelse av kapittel 10 a, endres fra: «Kapittel 10 a trer i kraft straks, og oppheves 31. oktober 2020.» til: «Kapittel 10 a trer i kraft straks, og oppheves 1. november 2020.».

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti understreker at denne midlertidige loven kun bør benyttes der det er strengt nødvendig.

Dette medlem er positiv til at det nå legges klarere forutsetninger enn i høringsutkastet, for hvor omfattende bruken av fjernmøter vil være. Lovteksten sier nå klart at det kun skal brukes der det er nødvendig og ubetenkelig.

Dette medlem støtter at loven gis en kortere varighet enn det som lå i høringsutkastet.

Dette medlem mener det er positivt at det foreslås å lovfeste en rett for utlendingen til å uttale seg, både før fjernmøte besluttes og før den muntlige delen.

Dette medlem understreker at det må forutsettes at deler av møtet som kan kortes ned, gjelder sider ved saken som uansett ikke ville vært behandlet i nemndmøte med personlig fremmøte, og at kortere møter ikke skal gå på bekostning av klagers mulighet til å forklare seg om forhold som kan ha avgjørende betydning for utfallet.

Det er også viktig å påpeke at denne midlertidige loven ikke hjemler en aksept for å redusere antallet nemndmøter med personlig fremmøte og erstatte det med nemndmøte uten fremmøte eller kun skriftlig behandling.

Dette medlem mener det påhviler regjeringen et ansvar for å påse at den midlertidige loven ikke går ut over rettssikkerheten.

3. Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av en samlet komité.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og rår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak 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:

Kapittel 10 a. Midlertidige saksbehandlingsregler for Utlendingsnemnda for å avhjelpe konsekvenser av utbruddet 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 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 1. november 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.

Oslo, i kommunal- og forvaltningskomiteen, den 15. mai 2020

Karin Andersen

leder

Ove Trellevik

ordfører