



STORTINGET

Innst. 325 L

(2022–2023)

Innstilling til Stortinget
fra kommunal- og forvaltningskomiteen

Prop. 67 L (2022–2023)

Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Endringer i utlendingsloven (fjernmøter i Utlendingsnemnda mv.)

Til Stortinget

Sammendrag

Justis- og beredskapsdepartementet legger i proposisjonen frem forslag til endringer i lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven).

Departementet foreslår å endre utlendingsloven, slik at nemndmøter i Utlendingsnemnda (UNE) kan gjennomføres som fjernmøte (f.eks. ved videooverføring). Utlendingen selv skal imidlertid møte fysisk, med mindre vedkommende samtykker til fjernmøtedeltakelse. Videre skal utlendingen gis anledning til å uttale seg før det treffes beslutning om fjernmøtedeltakelse for utlendingens advokat/fullmektig, tolk eller beslutnings-takere. Fjernmøte kan ikke besluttes når særlige grunner taler imot det.

Departementet foreslår også en endring i utlendingsloven som gjelder UNEs behandling av klager over avslag på returtilskudd ved assistert retur mv. etter forskrift 17. februar 2020 nr. 183 om tilskudd til assistert retur og tvangsretur (tilskuddsforskriften), jf. lovens § 90 a. Forslaget åpner for at det i forskrift kan gjøres unntak fra lovens regler om avgjørelsesform i UNE, herunder at det kan overlates til UNEs direktør å gi nærmere retningslinjer om hvordan de aktuelle sakene skal behandles og avgjøres, og fastsettes at gjeldende bestem-

melser om avgjørelse i nemndmøte eller av nemndledere som selvstendige beslutningsfattere mv., ikke får anvendelse.

Det foreslås videre en endring i utlendingsloven § 76 annet ledd som åpner for at departementet kan gi generelle instruksjoner til UNE om lovtolkning og skjønnsette utøvelse i saker om returtilskudd etter lovens § 90 a og tilskuddsforskriften.

Det foreslås også å endre betegnelsen i utlendingsloven på organisasjonene som kan spille inn forslag til nemndmedlemmer. Disse betegnes i dag som «humanitære organisasjoner» og foreslås endret til «frivillige organisasjoner».

Mens loven i dag bare fastsetter at ansatte i departementene, praktiserende advokater og advokatfullmektiger ikke kan oppnevnes som nemndmedlemmer, foreslås det i proposisjonen at det samme skal gjelde ansatte i Utlendingsdirektoratet (UDI), UNE, politiet, påtalemyndigheten og personer som er tildelt begrenset politimyndighet.

Det foreslås videre å gå bort fra dagens ordning med at departementet oppnevner faste nemndmedlemmer til stornemnda. I stedet foreslås det at UNE, på samme måte som til nemndmøter ellers, skal trekke ut nemndmedlemmer til de enkelte stornemndmøtene.

Fordi reguleringen av inn- og utreisekontroll er flyttet fra utlendingsloven til grenseloven, foreslås det enkelte tilpasninger i utlendingsloven §§ 1 og 5 som følge av dette.

Departementets forslag til endringer i utlendingsloven og utlendingsforskriften ble sendt på høring 20. januar 2022 med frist 24. mars 2022. Høringsinstansenes syn varierer.

Økonomiske og administrative konsekvenser

For forslaget om fjernmøter i UNE anslås i proposisjonen at lovforslaget verken vil medføre kostnader eller innsparinger av betydning. Eventuelle merkostnader som måtte komme, dekkes innenfor Justis- og beredskapsdepartementets gjeldende budsjettrammer.

Forslaget om endring i reglene om klagebehandling i UNE i saker om tilskudd til retur legger til rette for å beslutte enklere avgjørelsesprosedyrer enn det som ellers følger av reglene om avgjørelsesform i UNE. For UNE vil forslaget til endringer i bestemmelsene om avgjørelsesform kunne innebære en liten ressursbesparelse, da det vil gjelde mindre forpliktende prosedyrekrav for de aktuelle sakene.

Det fremgår av proposisjonen at forslaget om endringer vedrørende oppnevningen av nemndmedlemmer til UNE mv. ikke innebærer noen endringer som medfører økte kostnader, da justeringene er av teknisk karakter. Det vil bli utarbeidet forslag til forskriftsendringer som vil styrke retten for utlendingen, advokaten og ev. partshjelpere til å møte i stornemndmøter samt styrke retten til fritt rettsråd i slike saker. Som det fremgår av den statistikken som er presentert, vil dette gjelde så få saker per år at det ikke vil føre til vesentlig økte kostnader, men kan dekkes innenfor gjeldende budsjett-rammer.

Forslaget om endringer som følge av at grenseloven har trådt i kraft, innebærer ingen endringer som medfører økte kostnader, da justeringene er av teknisk karakter.

Det vises til proposisjonen for en nærmere beskrivelse av lovforslaget.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Rune Støstad, Siri Gåsemyr Staalesen, Terje Sørvik og lederen Lene Vågslid, fra Høyre, Mudassar Kapur, Anne Kristine Linnestad og Mari Holm Lønseth, fra Senterpartiet, Heidi Greni, Kathrine Kleveland og Kari Mette Prestrud, fra Fremskrittspartiet, Helge André Njåstad og Erlend Wiborg, fra Sosialistisk Venstreparti, Birgit Oline Kjerstad, og fra Rødt, Tobias Drevland Lund, viser til proposisjonen. Komiteen har invitert til skriftlige høringsinnspill, og det kom ett innspill innen fristen. Komiteen viser til at det i proposisjonen foreslås endringer i utlendingsloven. Proposisjonen inneholder forslag til regler som åpner for at Utlendingsnemnda (UNE) kan avholde nemndmøter uten at alle deltakerne er fysisk til stede

(jernmøter). Hovedregelen skal imidlertid fremdeles være fysiske nemndmøter. Det fremmes også forslag til særregler om avgjørelsesform i UNE i saker som gjelder klage over avslag på tilskudd til assistert retur og tvangsretur, i tillegg til enkelte endringer som gjelder oppnevning av nemndmedlemmer og oppnevning av faste nemndmedlemmer til stornemnda.

Komiteen viser til at det i proposisjonen foreslås at § 78 annet ledd første punktum skal lyde: «Ved behandling av saker i stornemnd deltar nemndledere og fire nemndmedlemmer.» Gjeldende § 78 annet ledd første punktum lyder: «Ved behandling av saker i stornemnd deltar tre nemndledere og fire nemndmedlemmer.» Det er ikke foreslått endringer knyttet til denne bestemmelsen i proposisjonen, og komiteen anser det som en åpenbar inkurie at ordet «tre» har falt ut i lovforslaget, og foreslår at ordet tas inn i § 78 annet ledd første punktum.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Rødt viser til den argumentasjonen som departementet fører i Prop. 67 L (2022–2023). Disse medlemmer mener det mest tungtveiende hensynet når det foreslås nye lovendringer for utlendingsforvaltningen, må være rettssikkerheten til utlendingen som berøres av saksbehandlingen i Utlendingsnemnda (UNE). Disse medlemmer er derfor glade for at departementet har foreslått endringer som innebærer styrket rett for utlendingen, advokater og partshjelpere til å møte for stornemnda. Det vil være en styrking av rettssikkerheten om retten til å møte for stornemnda forsterkes, og disse medlemmer håper statsråden og departementet vil fremlegge disse varslede forskriftsendringene snarlig.

Disse medlemmer mener i likhet med NOAS at det klare utgangspunktet bør være at nemndmøter avholdes med alle møtets deltakere samlet på samme sted, da dette er det klart mest egnede formatet for de saker nemnda stort sett behandler. Dette gir bedre grunnlag for god kommunikasjon mellom de deltakende parter og reduserer sjansene for at det oppstår misforståelser og feiltolkninger. Disse medlemmer mener likevel, i likhet med det skriftlige innspillet fra NOAS, at det kan være hensiktsmessig i enkelte saker å gjennomføre digitale nemndmøter (jernmøter), da dette i enkelte tilfeller vil være mer hensiktsmessig for de involverte partene, da særlig utlendingen som berøres av saksbehandlingen i UNE. Disse medlemmer støtter derfor forslaget om en hjemmel som gjør det mulig å avholde nemndmøter som fjernmøter, og at utlendingen skal gis mulighet til å uttale seg før denne beslutningen fattes, samt at det skal foreligge et samtykke fra utlendingen til å delta ved gjennomføring av nemndmøter med fjernmøteteknologi.

Disse medlemmer støtter ikke forslaget om endring i reglene om klagebehandling i UNE i saker om

tilskudd til retur, med henvisning til høringsinnspillet til NOAS omtalt i punkt 4.4 i Prop. 67 L (2022–2023). Disse medlemmer er enige med høringsinstansen i at det er viktig at prinsipielle spørsmål om tilskudd til retur kan behandles av en nemnd, og at det foreligger et regelverk som sikrer denne muligheten. Disse medlemmer vil på denne bakgrunn stemme imot lovforslagets § 76 annet ledd annet punktum og § 90 a nytt tredje ledd.

Disse medlemmer støtter ikke forslaget til endring av oppnevning av stornemndsmedlemmer, der det foreslås å gå bort fra dagens ordning med at departementet oppnevner faste nemndmedlemmer til stornemnda. Disse medlemmer mener, i likhet med NOAS, at dette kan medføre en svekkelse av stornemnda som behandlingsform dersom departementets forslag om at nemndmedlemmer som skal delta i stornemndmøter, trekkes ut på samme måte som til nemndmøter ellers. Disse medlemmer viser til at stornemndmedlemmene oppnevnes i kraft av sine erfaringer og den kompetansen de har opparbeidet i tiden før de foreslås som nemndmedlemmer, og at det er nettopp disse erfaringene og denne kompetansen som legges til grunn for at de foreslås som stornemndmedlemmer i utgangspunktet. Disse medlemmer mener det er viktig å huske at de som foreslås som stornemndmedlemmer, per nå har både erfaring, kunnskap og engasjement for feltet som gjør at de er bedre egnet til å ta gode vurderinger av prinsipielle spørsmål, og at det er viktig med erfarne, kunnskapsrike mennesker som skal ta disse avgjørelsene. Disse medlemmer frykter at de endringene departementet har foreslått, vil medføre en risiko for at kvaliteten på avgjørelsene i stornemnda og selve legitimiteten til stornemnda svekkes betydelig.

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«I lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her skal § 78 annet ledd lyde:

Ved behandling av saker i stornemnd deltar tre nemndledere og fire nemndmedlemmer. To av nemndmedlemmene trekkes ut blant dem som er oppnevnt etter forslag fra statsforvalterne, Norges Juristforbund og Samfunnsviterne. De andre to trekkes ut blant dem som er oppnevnt etter forslag fra *frivillige* organisasjoner. Nemndlederne deltar i, og en av dem leder, stornemnda i henhold til fastsatt ordning. Medlemmene og varamedlemmene oppnevnes av departementet for fire år. Kongen kan gi regler om hvilke saker som skal behandles i stornemnd, og om myndighet til å avgjøre hvorvidt en sak som er brakt inn for behandling i stornemnda, skal antas til behandling.»

Forslag fra mindretall

Forslag fra Sosialistisk Venstreparti og Rødt:

Forslag 1

I lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her skal § 78 annet ledd lyde:

Ved behandling av saker i stornemnd deltar tre nemndledere og fire nemndmedlemmer. To av nemndmedlemmene trekkes ut blant dem som er oppnevnt etter forslag fra statsforvalterne, Norges Juristforbund og Samfunnsviterne. De andre to trekkes ut blant dem som er oppnevnt etter forslag fra *frivillige* organisasjoner. Nemndlederne deltar i, og en av dem leder, stornemnda i henhold til fastsatt ordning. Medlemmene og varamedlemmene oppnevnes av departementet for fire år. Kongen kan gi regler om hvilke saker som skal behandles i stornemnd, og om myndighet til å avgjøre hvorvidt en sak som er brakt inn for behandling i stornemnda, skal antas til behandling.

Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av en samlet komité, med unntak av § 76 annet ledd annet punktum, § 78 annet ledd og § 90 a nytt tredje ledd, som fremmes av medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet og Fremskrittspartiet.

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

vedtak til lov

om endringer i utlendingsloven (fjernmøter i Utlendingsnemnda mv.)

I

I lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her gjøres følgende endringer:

§ 1 første ledd skal lyde:

Loven skal gi grunnlag for regulering av og kontroll *med utlendingers* opphold i riket, i samsvar med norsk innvandringspolitikk og internasjonale forpliktelser.

§ 5 fjerde ledd skal lyde:

For utlendinger som skal ha opphold i riket i forbindelse med gjennomføring av en avtale om mellomstatlig samarbeid som Norge er bundet av, gjelder bestemmelsene *om reisedokument*, visum og oppholdstillatelse med de unntak som følger av avtalen.

§ 76 annet ledd annet punktum skal lyde:

Departementet kan heller ikke instruere Utlendingsnemnda om lovtolkning eller skjønnsutøvelse i *andre saker enn saker om returtilskudd etter § 90 a*.

§ 77 fjerde ledd første punktum skal lyde:

Utlendingsnemnda skal ha nemndmedlemmer oppnevnt av departementet etter forslag fra statsforvalterne, Norges Juristforbund, Samfunnsviterne og *frivillige* organisasjoner.

§ 77 sjettede ledd skal lyde:

Ansatte i departementene, *Utlendingsdirektoratet, Utlendingsnemnda, politiet og påtalemyndigheten, personer som er tildelt begrenset politimyndighet*, praktiserende advokater og advokatfullmektiger kan ikke være nemndmedlemmer.

§ 78 første ledd tredje punktum skal lyde:

Det andre nemndmedlemmet trekkes ut blant dem som er oppnevnt etter forslag fra *frivillige* organisasjoner.

§ 78 annet ledd skal lyde:

Ved behandling av saker i stornemnd deltar tre nemndledere og fire nemndmedlemmer. To av nemndmedlemmene trekkes ut blant dem som er oppnevnt etter forslag fra statsforvalterne, Norges Juristforbund og Samfunnsviterne. De andre to trekkes ut blant dem som er oppnevnt etter forslag fra *frivillige* organisasjoner. Nemndlederne deltar i, og en av dem leder, stornemnda i henhold til fastsatt *ordning*. Kongen kan gi regler om hvilke saker som skal behandles i stornemnd, og om myndighet til å avgjøre hvorvidt en sak som er brakt inn for behandling i stornemnda, skal antas til behandling.

§ 78 sjettede ledd første punktum skal lyde:

Utlendingen kan gis adgang til å møte personlig og uttale seg i *saker* som behandles etter første eller annet ledd.

§ 78 nytt syvende ledd skal lyde:

Nemndleder kan beslutte at et nemndmøte helt eller delvis skal gjennomføres som fjernmøte, med mind-

re særlige grunner taler imot. Dersom utlendingen er gitt adgang til å møte etter sjettede ledd, skal utlendingen gis anledning til å uttale seg om spørsmålet om fjernmøte. Dersom utlendingen selv skal delta ved hjelp av fjernmøteteknikk, må utlendingen samtykke.

Nåværende § 78 syvende ledd blir nytt åttende ledd og skal lyde:

Forvaltningsloven kapittel IV til VI om saksforberedelse, vedtak og klage gjelder ikke for beslutninger om avgjørelsesform, *fjernmøte og adgang til å møte i nemndmøte*.

Nåværende § 78 åttende ledd blir nytt niende ledd og skal lyde:

Kongen kan *i forskrift* gi regler om nemndas arbeidsform og om den nærmere behandlingen av sakene og valg av avgjørelsesform, herunder *om* hva som skal regnes som vesentlige tvilsspørsmål etter tredje ledd, og *om vilkårene for og gjennomføring av fjernmøter*. Kongen kan *i forskrift* gi nærmere regler om formkrav til omgjøringsanmodninger, og om avvisning av omgjøringsanmodninger som ikke fyller slike formkrav. Kongen kan også *i forskrift* gi nærmere regler om avvisning av omgjøringsanmodninger fra utlendinger som ikke har kjent oppholdssted.

§ 90 a nytt tredje ledd skal lyde:

I saker om tilskudd til retur etter første ledd, kan Kongen gi regler i forskrift som fraviker bestemmelsene i lovens § 78. Kongen kan herunder gi myndighet til nemndas direktør til å avgjøre hvordan de aktuelle sakene skal behandles og avgjøres m.m.

II

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelsene til forskjellig tid.

Oslo, i kommunal- og forvaltningskomiteen, den 2. mai 2023

Lene Vågslid

leder

Siri Gåsemyr Staalesen

ordfører