



Justis- og beredskapsdepartementet

Oslo, 23. april 2020

Deres ref. 20/1949

HØRINGSUTTALELSE FRA RETTSPOLITISK FORENING – MIDLERTIDIGE ENDRINGER I UTLENDINGSLOVEN – FJERNMØTER I UTLENDINGSNEMNDA MV. FOR Å BEGRENSE SPREDNING AV COVID-19

1. Innledning

Det vises til departementets høringsbrev 22.04.2020, hvor det bes om høringsinstansenes syn på forslag til midlertidig endring av utlendingsloven ved tilføyelse av nytt kapittel 10 a.

Rettspolitisk forening (Rpf) er en uavhengig forening bestående av jurister, studenter i juridiske fag og andre interesserte. Rettspolitisk forening arbeider blant annet for å forsvare rettsstatlige verdier og for å bedre den rettslige situasjonen for sosialt vanskeligstilte grupper. Foreningen ønsker med dette å uttale seg om forslaget.

2. Manglende begrunnelse av nødvendighet

Rettspolitisk forening har forståelse for at smitteverntiltak unntaksvis kan gjøre det nødvendig å minimere kontakt mellom mennesker, ved blant annet å avlyse møter hvor flere aktører deltar. Dette vil i særlige tilfeller kunne hindre avholdelse av nemndsmøter med personlig oppmøte i Utlendingsnemnda. Rettspolitisk forening er i den forstand positive til at departementet vurderer måter å sikre forsvarlig fremgang i klagesakene som ligger til behandling.

I det fremlagte lovforslaget foreslås vide hjemler for bruk av fjernmøter og utvidet bruk av skriftlig behandling for å gjennomføre klagesaksbehandling hos Utlendingsnemnda.

Rettspolitisk forening kan ikke se at departementet i tilstrekkelig grad begrunner nødvendigheten av å begrense muligheten for personlig oppmøte.

Det smittevernfarene utgangspunktet er at smittespredning skjer der personer fra ulike husstander møtes, og når disse oppholder seg samlet over lengre tid. Risiko for smitte vil også avhenge av avstanden mellom menneskene som er samlet. Departementet begrunner lovforslaget i kravet til sosial distansering og begrensningen på reisevirksomhet, og viser blant annet til at disse bestemmelsene er straffsanksjonert i forskrift FOR-2020-03-27-470 (heretter Covid-19-forskriften).

De generelle rådene om å opprettholde to meter avstand og om ikke å samles flere enn fem personer av gangen er gitt av Helsedirektoratet. De fraråder også unødvendige fritidsreiser. Brudd på disse retningslinjene er imidlertid ikke straffbare, jf. Covid-19-forskriften § 20, jf. § 4, men er snarere gjenstand for tilpasninger der særlige behov gjør seg gjeldende. Den manglende vurderingen av hvilken rettsikkerhetsgaranti personlig oppmøte utgjør for den enkelte klager blir ikke reflektert i det utsendte høringsnotatet. Rettspolitisk forening mener

nemndmøter med personlig oppmøte må kunne gjennomføres, selv om dette er forbundet med en viss smitterisiko.

Regjeringen har vist vilje til en gradvis gjenåpning av samfunnet, og det er naturlig å sammenligne forslaget med hvordan samfunnet for øvrig reguleres simultant. Fra 27. april vil frisører og en rekke behandlingstilbud kunne gjenåpne, jf. Covid-19-forskriften §§ 14a. En rekke helsetjenester utenfor spesialisthelsetjenesten er allerede gjenåpnet, jf. § 16. Den generelle risikoen for smitte må kunne sies å være like stor, om ikke større, ved gjenåpning av tjenester som innebærer fysisk kontakt.

Det er vanskelig å sammenligne behovet for å ivareta fremtidig sysselsetting på den ene siden, og utlendingers rettsikkerhet på den annen side. Muligheten til å kunne fremme sin sak personlig i et fysisk møte er en viktig rettsikkerhetsgaranti for utlendingene som gis denne muligheten. Ved personlig oppmøte ivaretas muntlighetsprinsippet og søkeren gis opplevelsen av at saken blir behandlet grundig. Tall fra Utlendingsnemndas årsrapport viser at av de 213 sakene som ble avgjort ved personlig fremmøte i 2019 ble over 60 % av vedtakene omgjort. Utlendingsnemndas samlede omgjøringsandel i 2019 var under 12 %. Selv om omgjøringsandelen ikke direkte kan knyttes til avgjørelsesformen, men trolig snarere sier noe om sakens karakter, viser likevel tallene betydningen av de prosessuelle garantiene som ligger i ordningen. Høringsnotatet reflekterer ikke at departementet her foreslår et inngrep i en viktig rettsikkerhetsgaranti, og dermed heller ikke hvorfor dette inngrepet er nødvendig.

Rettspolitisk forening vil fremheve at adgangen til å møte personlig i nemndsmøte 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.

3. Fjernmøter ivaretar ikke muntlighetsprinsippet

Muntlighetsprinsippet vil til en viss grad kunne avhjelpes ved gjennomføringen av fjernmøter. Bruk av tolk og språkbarriere innebærer imidlertid at elektroniske alternativer ikke vil utgjøre et fullgodt alternativ i utlendingsrettssaker. Avstanden mellom klageren og nemnda vil kunne oppleves som større, og erfaringer viser at bruk av elektronisk tolk oppleves som tyngre enn ved personlige møter. Rettspolitisk forening erfarer at Utlendingsnemnda har tilstrekkelig store lokaler til at avstandskrav vil kunne opprettholdes. Dersom klageren selv ønsker det, bør han eller hun fortsatt kunne møte personlig. Rettspolitisk forening støtter ikke forslaget om at beslutningen av avgjørelsesform ikke vil kunne påklages.

4. Tolkens tilstedeværelse

Tolkens nøytralitet og upartiskhet er en viktig etisk retningslinje som skal sikre partenes tillit til prosessen. For å synliggjøre nøytraliteten er tolken i nemndsmøter vanligvis plassert for seg.

Rettspolitisk forening mener det vil være uheldig dersom tolken skal kunne møte fysisk i nemndsmøte, og dermed opptre sammen med nemndleder og nemndmedlemmene, uten at klageren er til stede. Mange utlendingssaker er preget av klagerens mistillit til myndighetene, og det vil derfor kunne være svært uheldig om tolken assosieres med Utlendingsnemnda som autoritet. Bemerkningen om at en slik løsning vil kunne avhjelpe visse tekniske utfordringer, understreker etter vårt syn at fjernmøter i disse sakene ikke utgjør et fullgodt alternativ.

Domstolsadministrasjonen har publisert en veileder til gjennomføringen av smittetrygge rettsmøter. Advokatforeningen anbefalte i den sammenheng at tolken burde få dekket kostnader til reise for å sitte fysisk sammen med siktede i elektroniske rettsmøter.¹ Advokatforeningens medlemmer har i løpet av de siste ukene opplevd utfordringer med skurring i lyd og bilde som har vanskeliggjort presis oversettelse. Denne erfaringen bør reflekteres i planlagt gjennomføring av nemndsmøter.

5. Økt bruk av skriftlig saksbehandling

Det er særlig bekymringsverdig at det legges opp til økt bruk av skriftlig saksbehandling. Dersom lovens utgangspunkt ble fulgt, ville Utlendingsnemnda som hovedregel avgjort saker i nemndmøter. Utlendingsnemndas årsrapport fra 2019 viser imidlertid at kun 4,8 % av sakene blir behandlet etter lovens "hovedregel". Utvidet bruk av skriftlig saksbehandling vil ytterligere innskrenke klagerens mulighet til å få avklart spørsmål av vesentlig betydning.

6. Restriktiv anvendelse - § 79 a annet ledd

Loven er gitt lang varighet. Rettspolitisk forening vil understreke at plikten til å vurdere om de midlertidige reglene skal komme til anvendelse må tolkes restriktivt i lys av hvilket inngrep disse utgjør.

Rettspolitisk forening foreslår at foreslått forskriftstekst i ny § 79a annet ledd erstattes med:

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

7. Varighet

Rettspolitisk forening er også kritiske til at loven etter forslaget skal gjelde helt frem til 1. januar 2021, jf. forslaget § 79 e. Det er fortsatt svært uvisst hvor lenge det vil være behov for restriksjoner av hensyn til smittevern. Av den grunn mener Rettspolitisk forening at de midlertidige lovendringene bør gjelde i et kortere tidsrom. Det er ingenting i veien for at Stortinget tar standpunkt til om den midlertidige lovendringen skal videreføres 1. oktober 2021.

Spørsmål kan rettes til styret2@rpf.no.

Med vennlig hilsen

for Rettspolitisk forening

Marit Aa. Loe

¹ https://www.advokatforeningen.no/contentassets/a0dc68dc4968409dbd2cb391909a3dcf/kjdocs-298332-v1-advokatforeningens_innspill_til_domstolsadministrasjonens_nasjonale_veileder_for_smittetrygge_rettsmoter.pdf