

Justis- og beredskapsdepartementet  
Innvandringsavdelingen  
Postboks 8005 Dep  
0030 Oslo

Oslo, 24.04.2020

Deres ref: 20/1949

## NOAS' hørings svar – midlertidige endringer i Utlendingsloven – fjernmøte i Utlendingsnemnda mv. for å begrense spredning av Covid – 19

Det vises til Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev av 24.04.2020. Vi vil i det følgende kommentere departementets forslag.

### Innledende bemerkninger

Vi vil innledningsvis påpeke at høringsfristen, både til denne høringen, og høringen om endringer i bortvisningsforskriften, har vært særdeles korte. Det er forståelig at det på grunn av Covid-19-situasjonen er behov for raske avklaringer av flere spørsmål. Samtidig er det med så korte frister vanskelig for høringsinstanser å levere reflekterte høringsuttalelser. Vi kan ikke se at det er behov for å avklare spørsmålet om fjernmøter i Utlendingsnemnda så raskt at det er nødvendig med en høringsfrist som utløper 48 timer etter at høringsnotatet er sendt ut. Vi anbefaler derfor departementet å tillate en noe lengre høringsfrist i kommende høringer.

NOAS savner departementets vurderinger av hvilken betydning økt bruk av fjernmøter har for den enkeltes rettsikkerhet. Bortsett fra en henvisning til at den enkeltes klagers behov for rask avklaring er en del av rettssikkerheten er dette spørsmålet helt fraværende i høringsnotatet. NOAS er enig med departementet i at en rask avklaring i utgangspunktet er en fordel for den enkelte klager, men behovet for en rask avklaring må være underordnet behovet for at saken ellers behandles på en rettssikker måte.

Vi anerkjenner at bruk av fjernmøteteknologi kan ha positive sider med tanke på et redusert transportbehov og muligheten til å begrense antallet mennesker i samme rom. I de spesielle omstendighetene som råder under Covid-19 er dette momenter det må ses hen til. Samtidig reiser saksbehandling ved fjernmøte en rekke spørsmål vedrørende rettssikkerhet, som må tas i betraktning ved vurdering av om det er forsvarlig å gjennomføre nemndmøter på denne måten.

**NOAS mener det av disse grunner fortsatt må være en hovedregel at nemndmøter gjennomføres med personlig fremmøte for klager og advokat, og at fjernmøteteknologi kun brukes der det er ubetenkelig å gjøre det.**

## Kommunikasjonen blir mer usikker ved fjernmøte

For det første må det legges til grunn at det generelt vil være vanskeligere å få en god kommunikasjon gjennom bruk av fjernmøteteknologi enn det vil være ved et fysisk møte der møtedeltakerne er samlet i samme rom.

UDI har i flere mediasaker kommentert at omfattende bruk av asylintervjuer på Skype i 2016 ikke ga samme kvalitet som oppmøteintervjuer.<sup>1</sup> Representanter for enslige mindreårige har informert NOAS om at mange enslige mindreårige opplevde intervjusituasjonen på Skype som mer utrygg i situasjoner hvor de skulle fortelle om traumatiske og vanskelige opplevelser. For mange enslige mindreårige var det også vanskeligere å holde konsentrasjonen gjennom et Skype-intervju.

NOAS frykter det er større risiko for misforståelser ved fjernmøte. Likeledes ser vi større grunn til å forvente tolkefeil der tolking foregår over video enn der tolking skjer mellom personer i samme rom. Det vil være vanskeligere for en tolk å oppfatte kroppsspråk og mimikk ved bruk av fjernmøteteknologi, og lyden vil ikke være like god som når en sitter ansikt til ansikt. Trolig vil en del klager også ha en høyere terskel for å si fra om de er usikre på om de har forstått alt riktig når de kommuniserer gjennom video. Dynamikken i samtalen vil ofte ikke være den samme ved fjernmøte som når alle er samlet på ett sted.

## Teknisk kvalitet er avgjørende

Ved bruk av fjernmøteteknologi er det avgjørende at teknologien er bra nok til at kommunikasjonen vil fungere, og at det ikke oppstår tekniske problemer underveis i møtet. Det er høyst usikkert om alle klager vil ha tilgang på teknologi av tilstrekkelig kvalitet og tilgang til egnede rom for å gjennomføre slike fjernmøter. Der klager må forflytte seg for å komme til et sted hvor teknologi finnes, vil fjernmøter ikke fjerne smitterisiko knyttet til transport. Dersom det må være teknisk kyndig personell til stede sammen med klager for å håndtere utstyret eller rette feil som oppstår underveis, vil det kunne virke forstyrrende og mindre trygt for klager selv om en er alene under selve kommunikasjonen med nemnda. Et ytterligere spørsmål er om det finnes lydisolerte rom der klager befinner seg, eller om det er risiko for at andre kan overheøre deler av kommunikasjonen.

## Klagers opplevelse av intervjusituasjonen

For mange vil et nemndmøte gjennomført ved bruk av videoutstyr være en helt ukjent måte å kommunisere på, noe som i seg selv kan skape utrygghet og medføre et rettssikkerhetsproblem. Det er enklere å gi klager en opplevelse av trygge rammer rundt møtesituasjonen, og slik bidra til nødvendig tillit til saksbehandlingen, når alle deltakere er i samme rom. I et møte av stor betydning for klager, er det avgjørende at klager opplever det trygt å forklare seg for dem som avgjør hans/hennes sak.

Det er også grunn til å tro at noen klager vil være mer forsiktige med å uttale seg om enkelte temaer om nemndmøtet avholdes med bruk av fjernmøteteknologi. Det kan oppleves vanskelig å fortelle om sensitive spørsmål som overgrep til ansikter på en videoskjerm. Klager med erfaring fra overvåkning vil i større grad kunne bli utrygge på om informasjon kan komme på avveie. NOAS vil her bemerke at forekomsten av flyktningspionasje er et

---

<sup>1</sup> <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/moew4/udi-skal-legge-mer-vekt-paa-intervjuer-paa-grunn-av-usikre-alderstester-100-av-174-intervjuer-ble-gjort-paa-skype>

meget reelt problem, noe som blant annet bekreftes av Politiets sikkerhetstjeneste i «Nasjonal trusselvurdering 2020»<sup>2</sup> og i artikkel hos NRK.<sup>3</sup> I trusselvurderingen uttaler PST blant annet:

*Trusler, frihetsberøvelse og likvidasjoner av politisk opposisjonelle som har flyktet fra hjemlandet, er metoder som flere staters etterretningstjenester benytter seg av. Flyktningspionasje er en forutsetning for å kunne bruke slike metoder. Hovedintensjonen er å undergrave, nøytralisere eller eliminere politisk opposisjon. (...)*

*Koblingen av stadig flere «ting» til nettet vil øke antall innganger som en trusselaktør kan benytte for å hacke seg inn på enkeltpersoners og virksomheters systemer. For de fleste av oss vil det også være tilnærmet umulig å avdekke om de teknologiske komponentene og programvarene som styrer dem inneholder skjulte, ondsinnede funksjonaliteter som muliggjør spionasje, manipulasjon og sabotasje.*

Selv om risikoen for flyktningspionasje skulle være liten, må det legges til grunn at flere klagere vil ha en berettiget frykt for at informasjon kan fanges opp, og at de derfor kan legge bånd på seg angående enkelte temaer. Dette vil i så fall være alvorlig for opplysningen av den enkelte sak og en svekkelse av den enkeltes rettssikkerhet.

NOAS vil derfor hevde at personlig oppmøte må være hovedregelen, og at fjernmøte bare bør brukes i enkelte tilfeller og på gitte vilkår. Før det avgjøres at et nemndmøte skal avholdes som fjernmøte må det vurderes om klager er egnet til å delta i et slikt møte. Det må ses hen til om klager er vant til bruk av slik teknologi, og om videokonferanse oppfattes som en naturlig kommunikasjonsform. Videre må det vektlegges om klager er sårbar eller de problemstillinger som skal behandles innehar sårbarhetslementer som gjør det lite egnet å gjennomføre møtet via fjernmøte. Det må dessuten ses hen til om klager er i en risikogruppe i forhold til Covid-19, og hvilke smittvernshensyn som er aktuelle i den enkelte sak.

### Mange saker er uegnet for fjernmøter

NOAS advarer mot at saker hvor troverdighet er et avgjørende tema behandles i fjernmøte. I slike saker vil ofte små detaljer kunne være avgjørende for om klager vurderes som troverdig eller ikke, og små feil i kommunikasjonen kan få store følger. Nemnda vil dessuten åpenbart ha et bedre grunnlag for å vurdere en klagers troverdighet dersom vedkommende befinner seg i samme rom.

Nemndmøter hvor barn er deltakere mener NOAS som en hovedregel ikke bør gjennomføres som et fjernmøte. Barn vil ofte ha vanskeligere for å kommunisere gjennom teknisk utstyr enn på normalt vis, de vil kunne føle det utrygt å kommunisere på denne måten og kan ha vanskeligere for å konsentrere seg når personene de snakker med ikke er i samme rom. Dersom barn skal delta med videoutstyr bør dette kun gjøres for barn i den eldre

---

<sup>2</sup> <https://www.pst.no/alle-artikler/trusselvurderinger/nasjonal-trusselvurdering-2020/>

<sup>3</sup> <https://www.nrk.no/norge/frykter-flyktninger-bliir-hacket-av-regimet-de-romte-fra-1.13861104>

aldersgruppen, og kun der barnet selv ønsker det og er vurdert egnet til å kunne kommunisere på en måte som sikrer at nemnda får den informasjonen de trenger. Det må i denne sammenhengen også tas hensyn til om møtet kan avholdes i kjente omgivelser eller om barnet uansett må flytte på seg for å komme til et sted med egnet utstyr.

### Klagers kommunikasjon med advokat

Et annet spørsmål er om advokat og klager har anledning til å delta i møtet fra samme sted, eller om de også blir sittende adskilt. Dersom det sistnevnte er tilfelle, mener vi det svekker klagers rettssikkerhet. NOAS mener nemndmøter i utgangspunktet gjennomføres i for begrenset grad og vi vil sterkt fraråde gjennomføring av møter på en måte som gjør det vanskeligere for advokaten å kommunisere med sin klient. Det er avgjørende at advokat har gode muligheter til å kommunisere trygt med sin klient i pauser o.l. Gjennomføres nemndmøter via teknologiske løsninger som gir klager en mindre trygg opplevelse av kommunikasjon med både nemnd og egen advokat, er konsekvensen svekket kvalitet i saksbehandlingen og dermed redusert rettssikkerhet for klager.

### Hovedregel må fortsatt være personlig oppmøte

NOAS mener hovedregelen fortsatt må være at nemndmøter gjennomføres med personlig fremmøte. Vi har forståelse for de utfordringer som skapes gjennom kravet til smittevern og behovet for redusert transport grunnet bekjempelsen av Covid-19. Likevel må det i denne sammenheng ses hen til at sakene som behandles er av svært stor betydning for de det gjelder og at en uriktig avgjørelse i klagers disfavør i verste tilfelle kan ha fatale konsekvenser. Saksbehandlingen må derfor ha som hovedfokus å komme frem til et riktig resultat, selv om dette skulle føre til en lengre saksbehandlingstid totalt.

Ved gjennomføring av nemndmøter bør det være mulig å bruke store rom, eventuelt leie lokaler dersom det er behov for flere rom enn det som er tilgjengelig i UNE i dag, og ellers organisere møtene på en slik måte at de oppfyller myndighetenes krav til smittevern. Vi viser i den sammenheng til at NOAS har fått opplyst fra Utlendingsnemnda at det er planlagt oppstart med ordinære nemndmøter så snart som mulig. UNE har fått klarsignal fra smittevernoverlegen i Oslo for dette såfremt aktørene kan sitte med tilstrekkelig avstand til hverandre, og det ellers er et forsvarlig opplegg som ivaretar smittevernhensyn.

Vi viser videre til at Oslo Tingrett behandler flere saker ved fysisk møte, blant annet ved å leie eksterne lokaler, og at fjernmøte kun avholdes i saker «*i den utstrekning dommeren finner det nødvendig og ubetenkelig, etter en dialog med aktørene i saken.*».<sup>4</sup>

NOAS mener Utlendingsnemnda på samme måte kun bør behandle saker med fjernmøte der det ikke er betenkelig å gjøre det. Vi mener det i denne sammenheng må ses hen til at asylankomstene de siste årene har vært så lave at det det høyst sannsynlig vil gjenspeiles i et tilsvarende lavt antall nemndmøter. Det er derfor vanskelig å se at det skulle være et stort behov for å behandle mange saker ved fjernmøte.

---

<sup>4</sup> <https://www.domstol.no/nn/Enkelt-domstol/oslotingrett/om-domstolen/k/>

## Svekket rettssikkerhet ved skriftlig saksbehandling

NOAS advarer mot departementets forslag om å legge til rette for at nemndleder i større grad kan beslutte skriftlig saksbehandling. Dette vil kun være akseptabelt om saker som ellers ville blitt behandlet i nemnd ender med innvilgelse av tillatelse. Om saker som etter utlendingsloven § 78 tredje ledd, jf. utlendingsforskriften § 16-9 normalt skal avgjøres i nemndmøte blir avslått etter en skriftlig behandling vil dette innebære et svært alvorlig rettssikkerhetstap for den enkelte.

Departementet legger opp til at nemnda i fjernmøtesaker kan settes kun med medlemmer fra Oslo-området. NOAS har under de rådende omstendighetene ikke innvendinger mot dette, så lenge utvelgelsen av nemndmedlemmer ellers følger eksisterende kriterier. Vi kan derimot ikke støtte departementets bemerkning om at andre møtedeltakere, som klager og advokat, skal delta via videolink, selv om de er bosatt i Oslo-området. Vi mener de ovennevnte hensyn som taler for at klager som en klar hovedregel bør delta fysisk i møtet bør hensyntas, og at dette gis særlig vekt der klager og advokat befinner seg i relativ nærhet til Oslo.

Det foreslås videre at i saker uten personlig fremmøte kan nemnda settes med nemndmedlemmer fra hele landet. NOAS har ingen innvendinger mot dette under forutsetning av at det ikke går ut over antallet saker som ellers ville blitt behandlet med fremmøte.

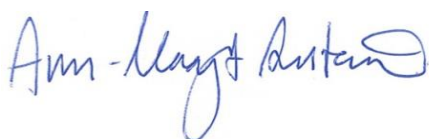
## Lovens varighet bør reduseres

Vi vil avslutningsvis bemerke at det etter vårt syn er satt en uforholdsmessig lang varighet for de midlertidige saksbehandlingsreglene. Vi ser at det er gunstig for Utlendingsnemnda å ha en viss forutsigbarhet fremover med tanke på hvordan saker skal behandles. Vi kan likevel ikke se behovet for å sette varigheten helt til 1. januar 2021. NOAS er klar over at departementet bemerker at det kan være aktuelt å oppheve loven dersom den ikke lenger har en funksjon. Samtidig må det antas at det skal mer til for å oppheve en lov før den løper ut, enn å la være å fornye en lov dersom det ikke lenger er behov for den. Med tanke på de negative implikasjonene loven kan ha for gjennomføring av nemndmøter og klageres rettssikkerhet, mener NOAS loven bør gis en kortere varighet, av maksimalt fire måneder, og at den heller må forlenges dersom behovet fortsatt eksisterer.

NOAS takker for anledningen til å delta i høringsrunden, og vi er tilgjengelige for ytterligere kommentarer om dette skulle være ønskelig.

Med vennlig hilsen

**Norsk Organisasjon for Asylsøkere**



Ann-Magrit Austenå  
generalsekretær

Andreas Furueth  
juridisk seniorrådgiver