

Evaluering av Utlendingsnemnda



HOVEDRAPPORT MARS 2003
TIL KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENTET

Evaluering av Utlendingsnemnda

HOVEDRAPPORT FEBRUAR 2002
TIL KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENTET

rhKnoff

RH Knoff AS // Organisasjon og ledelse
Org-nr 980 028 887
Dronningens gate 6 // N-0152 Oslo
Tlf 22 91 07 90 // Fax 90 46 66 66
E-post rhknoff@online.no
Web www.rhknoff.no

Ref: R206b KRD Evaluering av UNE Hovedrapport PDF.wpd

FORORD

Utlendingsnemnda (UNE) ble etablert pr 01.01.01. Evalueringen av UNE er bestilt av Kommunal- og regionaldepartementet og utført i perioden oktober 2001–mars 2003.

Temaene for evalueringen er i korthet (1) klagernes rettssikkerhet, (2) klageordningens legitimitet og autoritet, (3) effektiviteten i klagebehandlingen, og (4) den politiske styringen på utlendingsfeltet.

En *delrapport* ble levert i januar 2002. Den omhandlet i all hovedsak *tema 3*, dvs effektiviteten i Utlendingsnemnda ett år etter oppstart.

Denne *hovedrapporten* oppdaterer funn og vurderinger under tema 3, men konsentrerer seg mest om de andre tre interesseområdene. For oversiktens skyld er noe av stoffet i delrapporten gjentatt her.

Evalueringen har vært ledet av cand psychol *Richard H Knoff* i rhKnoff AS // Organisasjon og ledelse. Medarbeidere har vært cand polit *Gry Alexandersen* og siviløkonom *Annemarie Bechmann Hansen* i Agenda Utredning & Utvikling AS og professor dr juris *Jan Fridthjof Bernt* ved Universitetet i Bergen. Mag art *Otto Hauglin* i Agenda Utredning & Utvikling AS har hatt ansvaret for kvalitetssikringen.

Arbeidet med evalueringen har vært omfattende og komplisert. Vi vil takke alle de aktører vi har involvert for et godt og engasjert samarbeid. Spesielt vil vi takke UNEs ledelse og ansatte for å ha møtt evaluator med stor åpenhet og vilje til å eksponere tvil og uenighet.

Oslo, 31 mars 2003

Richard H Knoff

Acrobat-utgaven er innholdsmessig identisk med den trykte rapporten, men noen mindre avvik i sideombrekking kan forekomme. Rapporten er utformet med tanke på tosidig trykk, og inneholder derfor enkelte blanke sider.

INNHOOLD

0	HOVEDPUNKTER	11
DEL A: MANDAT OG METODE		
1	EVALUERINGSMANDATET	19
1.1	Utlendingsnemnda: Etablering, organisasjon og arbeidsform	19
1.2	Formål og rammer for evalueringen	22
2	ANGREPSMÅTE	25
2.1	Evalueringsmodell og grunnbegreper	25
2.2	Metode	32
DEL B: LEGITIMITET		
3	FORVENTNINGENE TIL UNE	45
3.1	Politiske forventninger til den nye klageordningen	45
3.2	Andre aktørers forventninger vedrørende «økt rettssikkerhet»	46
3.3	Andre aktørers forventninger vedrørende «effektivitet»	47
3.4	Har forventningene vært rimelige?	48
4	OPPFATNINGER OM UNES BIDRAG TIL RETTSSIKKERHET FOR KLAGERE	52
4.1	Opptrer UNE uhildet?	52
4.2	Beslutning om behandlingsform	57
4.3	Saksforberedelse – partsinnsyn	58
4.4	Gjennomføringen av nemndmøter	61
4.5	Generelle oppfatninger om UNEs bidrag til rettssikkerhet	77
5	OPPFATNINGER OM UNES EFFEKTIVITET	82
6	OPPFATTES DEN NYE KLAGEORDNINGEN SOM ET FREMSKRITT?	83
7	UNES LEGITIMITET: KONKLUSJON	85

DEL C: RETTSSIKKERHET

8	RETTSGRUNNLAG OG FORVALTNINGSMESSIG STATUS	92
8.1	Hva slags organ er Utlendingsnemnda?	92
8.2	Omlegging til en formalisert partsprosess?	94
8.3	Departementets instruksjonsmyndighet	101
8.4	Oppnevningsprosedyre og funksjonstid for nemndledere og nemndmedlemmer	103
9	VALG AV BEHANDLINGSFORM	108
9.1	Tre behandlingsformer	108
9.2	Sakenes fordeling på behandlingsform: Faktisk situasjon	111
9.3	Behandlingsformer: Vurdering	116
9.4	Særskilt om personlig fremmøte i nemndmøte	118
9.5	Andre forslag vedrørende beslutning om behandlingsform	123
10	UNEs SAKSBEHANDLING	127
10.1	Saksbehandlingen ved nemndavgjørelse: Regelverket	127
10.2	Partsinnsyn under saksforberedelsen: Oppfatninger	128
10.3	Partsinnsyn under saksforberedelsen: Vurdering	134
10.4	Nemndmedlemmenes saksforberedelse	137
10.5	Gjennomføringen av nemndmøtene	141
11	VEDTAKSKVALITET	145
11.1	Utfall av klagebehandlingen: Statistikk	145
11.2	Vedtakens utforming og innhold	147
11.3	Likebehandling: Et kjernekrav	148
11.4	Likebehandling og praksisutvikling i UNE	149
11.5	Mekanismer for etablering av praksis	154
11.6	Andre organisatoriske spørsmål av betydning for vedtakskvaliteten	165
12	UNEs BIDRAG TIL RETTSSIKKERHET: KONKLUSJON	170

DEL D: PRODUKTIVITET

13	PRODUKTIVITETSTILTAK I 2002	182
14	PRODUKTIVITETSUTVIKLING OG -STATUS	185
14.1	UNEs saksproduksjon	186
14.2	Sekretariatets og nemndledernes produktivitet	194
14.3	Organisasjon og produktivitet	200
15	UNEs PRODUKTIVITET: KONKLUSJON	204

DEL E: POLITISK STYRING

16	POLITISK STYRING: FORVENTNINGER OG ERFARINGER	210
16.1	Forventninger vedrørende «politisk styring»	210
16.2	Har bortfallet av enkeltsaker svekket den politiske styringen?	211
16.3	Pågangen på statsråd og departement	211
16.4	Konsentrasjon om strategiske spørsmål – oppdatering av lov og regelverk	216
16.5	Prioritering og kontroll	217
17	POLITISK STYRING: KONKLUSJON	221

Vedlegg 1:	Utdrag av Utlendingsloven og Forvaltningsloven
Vedlegg 2:	Utlendingsnemndas organisasjon og saksgang
Vedlegg 3:	Interne retningslinjer om avvikling av nemndmøter
Vedlegg 4:	Spørreskjemaer til advokater, nemndmedlemmer og nemndledere

0 HOVEDPUNKTER

Utlendingsnemnda

Utlendingsnemnda (UNE) har vært i virksomhet siden 01.01.2001. UNE er et uavhengig forvaltningsorgan som har til oppgave å behandle klager på Utlendingsdirektoratets vedtak etter reglene i Utlendingsloven og Utlendingsforskriften. Det ledes av en direktør og disponerer 15 årsverk for nemndledere, som har dommerkompetanse. For øvrig er UNE bemannet med et saksforberedende sekretariat med rundt 135 årsverk.

I utgangspunktet avgjøres klagesaker i nemndmøte, der klageren kan få møte med advokat. Vedtak fattes da av en nemndleder sammen med to nemndmedlemmer, som hentes fra et utvalg på til sammen 150 legfolk. Saker som ikke byr på vesentlige tvilsspørsmål kan behandles av nemndleder alene. I saker der klagen åpenbart bør tas til følge eller må anses som grunnløs, er avgjørelsesmyndigheten delegert videre til sekretariatet.

UNEs saksbehandling følger bestemmelsene i Forvaltningsloven foruten Utlendingsloven. Det innebærer bl a skriftlig saksforberedelse og at UNE har et selvstendig ansvar for å opplyse saken.

Evalueringen

Evalueringen skal belyse om omleggingen av klageordningen har bidratt til å styrke (1) klagernes rettssikkerhet, (2) klageinstansens legitimitet og autoritet, (3) effektivitet i klagebehandlingen, og (4) departementets styring av fagfeltet.

Undersøkelsen er basert på dokumentanalyser, prosessanalyser, spørreskjemaundersøkelser og en lang rekke intervjuer. Dessverre har klagerne selv kommet lite til orde. Vi planla en serie intervjuer med klagerne i etterkant av nemndmøter, men valgte å avlyse disse fordi klagerne lot til å være utslitt etter møtet.

Rapporten

Rapporten er inndelt i fem deler. Med unntak av Del A avsluttes hver del med et sammendrag og konklusjon. Leseren får altså et overblikk over innholdet gjennom å lese kapitlene 7 (legitimitet – 3 sider), 12 (rettssikkerhet – 7 sider), 15 (produktivitet – 2 sider) og 17 (politisk styring – 2 sider).

På de neste sidene trekker vi ut det vi betrakter som de viktigste funn og anbefalinger.

Viktigste positive funn

De viktigste *positive funn* er disse:

- ▶ UNE har opparbeidet et bra omdømme når det gjelder fleksibilitet og reaksjonsevne.
- ▶ UNE har også et godt ry hva angår opplysning av sakene og tydeliggjøring av begrunnelser. Vår gjennomgåelse av saksmapper tyder på at det er fortjent.
- ▶ Saksbehandlingen ved UNE synes gjennomgående å holde en høy standard både faglig og etisk gitt de rammebetingelser man arbeider innenfor.
- ▶ Selv om enkelte nemndledere kan være mer liberale enn andre i valg av behandlingsform, har vi ikke grunn til å tro at saker som burde vært behandlet i nemndmøter, avgjøres på lavere nivå.
- ▶ Nemndmøtene gjennomføres i det store og det hele på en tillitvekkende måte. Møtene er som oftest godt ledet, og sakene blir godt belyst.
- ▶ UNE har i to år vært i en kontinuerlig etableringsfase, med store puljer nyansatte ved flere anledninger. De utfordringer som følger av dette, er godt håndtert. Vi har møtt en organisasjonskultur med rom for åpenhet og selvkritikk. I evalueringsperioden har ledere og ansatte vist stor evne og vilje til å søke etter bedre løsninger og lytte til råd.
- ▶ Det er foreløpig vanskelig å fastsette velfunderte produksjonskrav til UNE. I sitt andre driftsår har imidlertid UNE ferdigbehandlet nær ti prosent flere saker enn forutsatt i KRDs tildelingsbrev. Allerede i 2001 var produktiviteten i UNEs sekretariat fullt på høyde med produktiviteten i sekretariatet i den svenske Utlänningsnämnden. Fordelingen mellom faglige og administrative årsverk i UNE ligger godt innenfor det normale.
- ▶ Vi har knapt funnet noen som ønsker seg tilbake til den tidligere situasjon der departementet var klageinstans.

Viktigste kritiske merknader og anbefalinger

Vi stiller oss ganske kritisk til enkelte trekk ved det lov- og regelverket som regulerer UNEs virksomhet, og vi finner særlig at noen av de saksbehandlingsrutinene som er etablert ved interne retningslinjer er problematiske. Våre viktigste *kritiske merknader og anbefalinger* er disse:

- ▶ Vi er prinsippielt betenkt over at sekretariatet er gitt vedtaksfullmakt i «åpnbare» saker, og anbefaler at avgjørelser alltid skal treffes av nemndleder eller i nemndmøte.
- ▶ Vi ser det som maktpåliggende at UNE legger om sin praksis når det gjelder partsinnsyn og uttalerett. Klager og advokat må få innsyn i interne bakgrunnsnotater om landsituasjonen og annet dokumentasjons- og faktamateriale sekretariatet bygger sine anbefalinger eller merknader på.
- ▶ Landrådgiver har ingen legitim funksjon i nemndmøtet etter at klager og advokat har forlatt møtet, og bør forlate møtet samtidig med dem. Det er formelt ikke noe i veien for at saksbehandler kan bistå med råd uten klager og advokat til stede, så sant det ikke bringes inn nye faktaopplysninger. Pga de legitimitetsproblemer dette skaper, kan det imidlertid være fordelaktig å la klager og advokat få lytte til saksbehandlers oppsummering, kanskje også til eventuell etterfølgende dialog mellom nemndleder/medlemmer på den en side og saksbehandler på den annen.
- ▶ Forsvarlig saksforberedelse krever etter vår oppfatning at nemndmedlemmene får oversendt kopier av saksdokumentene før oppmøte.
- ▶ Både utenfor og innenfor UNE opplever mange at UNE opptrer lite konsistent og har bidratt lite til å klargjøre praksis og gjeldende rett. Vi påpekte dette i delrapporten fra januar 2002, og ser det som svært problematisk at situasjonen langt på vei er den samme et år etter, selv om UNE har gjennomført en lang rekke tiltak for å sikre likebehandling. UNE arbeider under vanskelige rammebetingelser, og det er nødvendig å revurdere de mekanismer som finnes for etablering av en konsistent praksis. Vi anbefaler at det etableres en ordning der presedenssaker behandles av en stornemnd, til erstatning for dagens ordning med et koordineringsutvalg. Det er videre behov for en tydeliggjøring av sentrale begreper i lov- og forskriftsverk.

Øvrige vurderinger og forslag

Blant våre *øvrige vurderinger og forslag* vil vi fremheve de følgende:

- ▶ Vi ser det som uheldig at uttrykket «*domstollignende* forvaltningsorgan» benyttes om Utlendingsnemnda. Det gir opphav til forventninger UNE ikke lever opp til og kritikk UNE ikke har fortjent. «Uavhengig klagenemnd» eller «... klageorgan» bør foretrekkes.
- ▶ Vi har nøye vurdert et forslag om å legge om nemndmøtebehandlingen til en formalisert partsprosess, der UDI prosederer sitt avslag med klageren som motpart. Vi fraråder dette, først og fremst fordi en ordning med partsprosess snarere vil svekke enn styrke klagernes rettssikkerhet. En slik ordning vil ganske sikkert også føre til lengre saksbehandlingstid og bli kostbar.
- ▶ Nemndlederne bør gis anledning til å fordype seg gjennom tilknytning til én av UNEs seksjoner for seks måneder ad gangen.
- ▶ Landrådgiverne i UDI og UNE bør overføres til en felles uavhengig enhet.
- ▶ Departementet bør vurdere å nøye seg med kvartalsvis fremfor månedlig rapportering fra UNE. Styringsdialogen bør betone også andre temaer enn produktivitetstall.

Øvrige funn og kommentarer

- ▶ Tallene for omgjøringer før og etter omleggingen av klageordningen tyder ikke på at den nye klageordningen har ført til en mer liberal praksis. Det er imidlertid vanskelig å si noe sikkert om dette fordi sammensetningen av saksporteføljen varierer sterkt fra år til år. I Utlendingsdirektoratet oppfattes UNE som mer imøtekommende enn UDI i vurderingen av sykdom og «sterke menneskelige hensyn» som grunner for opphold i Norge.
- ▶ At omgjøringsprosenten er betraktelig høyere ved nemndmøtebehandling enn ved andre beslutningsformer, er i seg selv ikke bemerkelsesverdig. Ved korrekt praktisering av regelverket er det opplagt at omgjøringsprosenten vil være betraktelig høyere ved nemndmøtebehandling, ettersom saker med vesentlige tvilsspørsmål skal legges dit.

- ▶ Tall vi har innhentet viser at det samlede engasjement fra media i enkelt-saker er redusert etter omleggingen av klageordningen. Også i Stortinget er det politiske presset mot statsråd og departement redusert – iallfall når det gjelder enkeltsaker.
- ▶ Det er varierende oppfatninger om hvorvidt statsråd og departement har mistet styringskraft gjennom omleggingen. Det påpekes fra flere hold at styring gjennom lov- og forskriftsendringer er en treg og omstendelig prosess dersom det bare er behov for mindre justeringer.

Del A

MANDAT OG METODE

1 EVALUERINGSMANDATET

1.1 Utlendingsnemnda: Etablering, organisasjon og arbeidsform

Etableringen av Utlendingsnemnda

Utlendingsnemnda (UNE) ble opprettet ved lov av 30 april 1999 nr 22 om endringer i Utlendingsloven (lov nr 64 1988),¹ og har vært i virksomhet siden 01.01.2001. Det var da syv år siden en slik klagenemnd ble foreslått første gang.

UNE er «et uavhengig organ» som har til oppgave å behandle klager på Utlendingsdirektoratets vedtak etter reglene i Utlendingsloven og Utlendingsforskriften.² Før UNE ble etablert, hadde Justisdepartementet denne oppgaven. Ifølge flertallet i Justiskomiteén³ skulle overføringen av klagesakene tjene følgende formål:

- (a) Økt rettssikkerhet for utlendinger
- (b) Færre saker for domstolene
- (c) Å få avlastet departementet for enkeltsaker
- (d) Å gi departementet bedre anledning til å styre utlendingspolitikken gjennom overvåking av praksis og kontinuerlig evaluering av regelverket.⁴

¹ Se Ot prp nr 17 1998-99 Om utlendingsnemnd.

² Jvf lovens § 38a første avsnitt. UNE skal ikke behandle vedtak som er truffet av politiet eller utenriksstasjon (§ 38 tredje avsnitt, jvf § 38a første avsnitt).

³ Se Innst O nr 42 1998-99.

⁴ Effektivisering av saksbehandlingen ble ikke nevnt som noe eksplisitt mål i komitéinnstillingen. Se også avsnitt 1.2 (s 22).

UNEs organisasjon

Utlendingsnemnda er administrativt underlagt Kommunal- og regionaldepartementet.⁵ UNE ledes av en direktør og disponerer femten årsverk for nemndledere.⁶ Både direktør og nemndledere har dommerkompetanse og er beskikket på åremål. For øvrig er UNE bemannet med et sekretariat, som i 2002 utgjorde ca 90 årsverk faste stillinger og ca 45 årsverk i midlertidige stillinger. Rundt 100 av disse årsverkene utføres av saksbehandlere i Juridisk avdeling.

UNE disponerer et korps på 150 lege nemndmedlemmer, som innkalles når enkeltsaker avgjøres i nemndmøter. Korpset er oppnevnt etter forslag fra Kommunal- og regionaldepartementet, Utenriksdepartementet, Norges Juristforbund og forskjellige humanitære organisasjoner. Sommeren 2002 ble antall nemndmedlemmer i basen redusert fra et opprinnelig antall på 500. Årsaken var at antall nemndmøter ble atskillig færre enn antatt, og det ble uhensiktsmessig med et så stort korps.

Arbeidsform

Som en «frittstående klagenemnd» er UNE en ganske spesiell konstruksjon her til lands. UNE kan ikke instrueres om lovtolkning, skjønnsutøvelse eller avgjørelsen av den enkelte sak, med mindre det er tale om saker som berører rikets sikkerhet eller utenrikspolitiske hensyn.⁷ Derimot kan departementet instruere UNE om prioritering av saker og om organisatoriske og administrative forhold. Innad i UNE har direktøren anledning til å gi «generelle retningslinjer», men kan ikke overprøve vedtak i enkeltsaker.

UNE fatter vedtak på tre ulike måter.⁸ I utgangspunktet avgjøres saker i *nemndmøte*. I slike møter deltar en nemndleder sammen med to nemndmedlemmer. Saker som ikke byr på vesentlige tvilsspørsmål, kan imidlertid

⁵ Se forskrift nr. 1263 2000 fra Statsministerens kontor, avsnitt I punkt 1.

⁶ To nemndledere har halvtidsstillinger, så årsverkene dekkes av seksten personer.

⁷ Jvf Utlendingslovens §38 – *vedlegg 1*, s 232.

⁸ Se Utlendingslovens §38b og UNEs ved Interne retningslinjer nr 03/2001.

behandles av *nemndleder alene*. I saker der klagen åpenbart bør tas til følge eller må anses som grunnløs, er avgjørelsesmyndigheten delegert videre til *sekretariatet*.⁹ I praksis behandles under 10 % av sakene i nemndmøte. I 2002 fattet nemndleder selv vedtak i rundt 30 % av sakene, mens de siste 65 % ble sluttbehandlet i sekretariatet.

I den første odelstingsproposisjonen om klagenemnd¹⁰ ble nemnda omtalt som «et domstollignende organ». Dette er en beskrivelse UNE har holdt fast ved, og slik oppfattes øyensynlig også UNE av både klagere, advokater og en del andre aktører. Formelt er imidlertid UNE et forvaltningsorgan, og behandlingsmåten avviker fra den en finner i domstoler. UNEs saksbehandling følger bestemmelsene i Forvaltningsloven foruten Utlendingsloven. Det innebærer bl a skriftlig saksforberedelse og at UNE har et selvstendig ansvar for å opplyse saken. Klageren kan gis adgang til å delta i nemndmøtet dersom saken skal avgjøres der, men har ingen ubetinget rett til det.¹¹ Klagerens «motpart», dvs førsteinstansen UDI, har aldri anledning til å møte. Derimot møter UNEs egen saksbehandler i nemndmøter for å opplyse saken. UNEs saksbehandler skal innta en objektiv rolle og har ikke til oppgave å forsvare UDIs vedtak.

UNEs utgangsposisjon

Utlendingsnemnda var kontroversiell fra første stund. Det var neppe uventet for noen, ettersom nemnda er opprettet midt i et svært følsomt område med både ideologiske og emosjonelle overtoner.

Språkbruken i den offentlige debatten omkring asylpolitikken har i perioder vært kraftig. Den norske utlendingspolitikken har vært omtalt som fremmedfiendtlig og rasistisk og legitimerende for høyreekstreme holdninger. Forvaltningen har vært beskyldt for systematisk mistenkeliggjøring av asylsøkere. Våren 2001 hevdet en gruppe av nemndas legmedlemmer at staten gjennom den nye ordningen førte folk bak lyset og benyttet legmedlemmene som maktesløse gisler. UNE avviste på sin side kritikken som en feilplassert misnøye med de lover og regler de politiske myndigheter har vedtatt, og en sviktende erkjennelse av at mange klager er grunnløse.

⁹ Saksgangen er omtalt i større detalj i *vedlegg 2*.

¹⁰ Ot prp nr 38 (1995-96) av 22 mars 1996.

¹¹ Ifølge Utlendingslovens §38b skal slik adgang som hovedregel gis når asylsaker behandles i nemndmøte.

I 2002 har det vært få oppslag av denne typen. Til gjengjeld la NOAS frem en svært kritisk rapport om Utlendingsnemnda,¹² der det konkluderes med at UNE ikke har levd opp til prinsippene bak reformen, men «fremstår ... som fortsettelsen av en utlendingsforvaltning som etterstreber kontroll ved å holde kortene tett for brystet, med en generell mistro til prinsipper om åpenhet og etterprøvbarehet».

At det ved etableringen ble bestemt å igangsette en evaluering allerede etter trekvart år, må også sees som et tydelig uttrykk for at UNE er i et usedvanlig søkelys. Med denne utgangsposisjonen har UNE fått mindre spillerom enn andre nyopprettede instanser til å søke seg frem til tjenlige arbeids- og organisasjonsformer.

1.2 Formål og rammer for evalueringen

Formål

Kommunal- og regionaldepartementet har stilt opp et tredelt formål for evalueringen av Utlendingsnemnda:

- ▶ Å få vurdert *om sentrale mål med reformen er innfridd*
- ▶ Å få frem *eventuelle uønskede effekter* av reformen, med tanke på tiltak for å sikre at målene innfris
- ▶ Å bidra til *læring og kunnskapsutvikling om klagebehandlingen*.

Temaene for evalueringen er inndelt i fire:

1. *Rettsikkerhet, herunder ivaretagelse av likhetsprinsippet*. Å styrke klagernes rettsikkerhet var det fremste siktemålet ved opprettelsen av UNE.
2. *Tilliten til klageinstansen og dens legitimitet og autoritet*. Dette vil være avhengig av UNEs bidrag til rettsikkerhet og rask saksavvikling.
3. *Effektivitet og saksbehandlingstid i klageinstansen*. Dette var ikke noe eksplisitt mål ved opprettelsen av UNE, men økt effektivitet – iallfall i

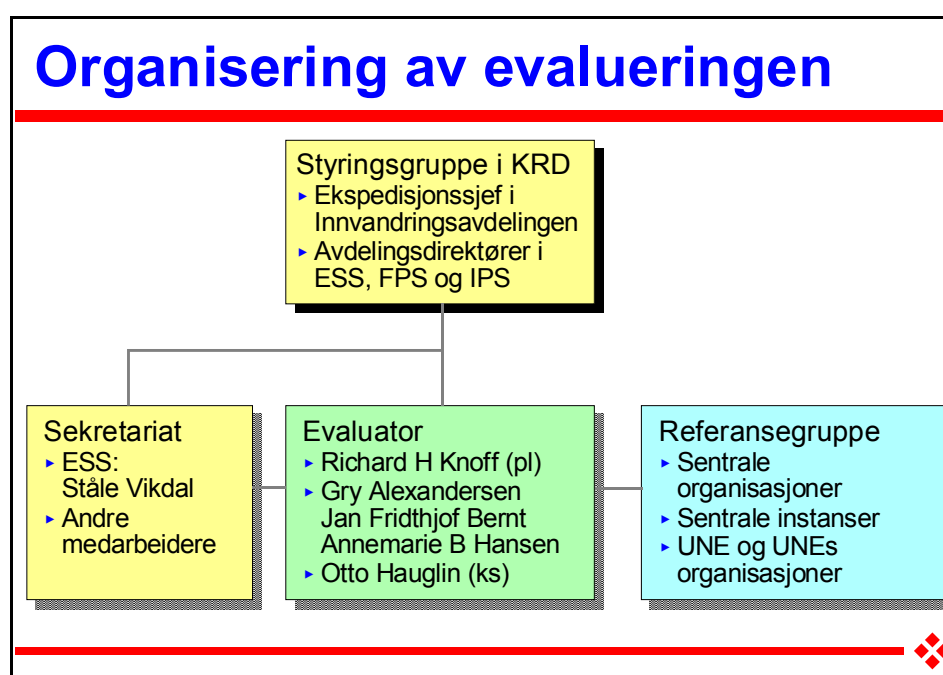
¹² NOAS: *Rapport om Utlendingsnemnda*. Oslo: 2002. (Tilgjengelig via <http://www.noas.org>.)

form av raskere saksbehandling – er presisert som en forventning i St prp nr 1 og tildelingsbrevet for 2001.

4. *Departementets styring av fagfeltet* etter at klagesakene ble lagt ut. Det er her forventet en gevinst gjennom at departementet får frigjort tid og en mer entydig rolle.

Organisering av evalueringen

Organiseringen av evalueringen fremgår av figur 1 nedenfor.



Figur 1

Som det fremgår, har KRD opprettet en *styringsgruppe* som består av ekspedisjonssjefen i Innvandringsavdelingen og avdelingsdirektørene for Etatsstyringsseksjonen, Flyktningpolitisk seksjon og Innvandringspolitisk seksjon, med sekretariat i Etatsstyringsseksjonen. Styringsgruppen har formulert mandatet og kontrollert at rapportene belyser de problemstillinger som er stilt opp for evalueringen.

Det er også opprettet en *referansegruppe* med representanter fra sentrale organisasjoner og instanser på området. Prosjektleder har hatt tre møter med referansegruppen, ett om mandatet, ett for tilbakemelding om delrapporten, og ett for kommentarer til utkast til hovedrapport.

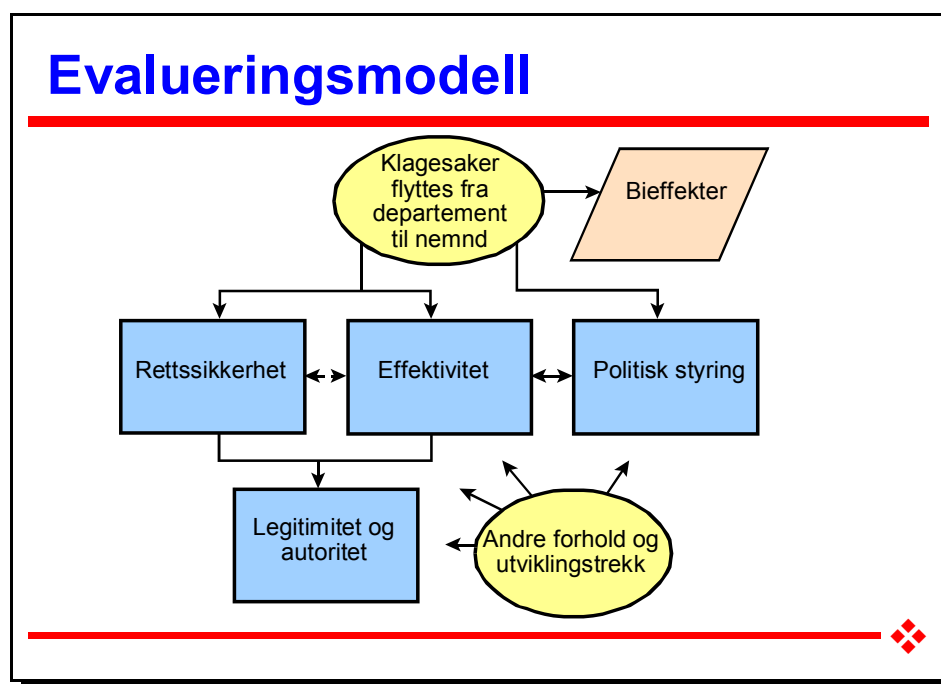
Oppdraget er utført med *full faglig uavhengighet for evaluator*, og vurderingene i delrapport og hovedrapport står fullt og helt for evaluators regning.

2 ANGREPSMÅTE

2.1 Evalueringsmodell og grunnbegreper

Forståelsesmodell: Sammenhenger

Den forståelsesmodell departementet har gitt uttrykk for gjennom problemstillingene for evalueringen, er fremstilt i figur 2 nedenfor. Her er rettsikkerhet, effektivitet og politisk styring tegnet som mulige *direkte virkninger* av klagesaksoverføringen. Økt rettsikkerhet og effektivitet vil gi styrket legitimitet og autoritet som en *indirekte gevinst*.



Figur 2

Evalueringen skal undersøke om utviklingen for de fire *hovedeffektene* går i riktig eller gal retning. I tillegg skal det tas rede på om overføringen av klagesakene har hatt utilsiktede *bieffekter* som ligger utenfor hovedeffektene.

Figuren antyder for øvrig noen mulige *gjensidige påvirkningsforhold*. F eks vil departementets styringskompetanse kunne påvirke UNEs produktivitet, samtidig som et høyt funksjonsnivå i UNE vil frigjøre tid for departe-

mentet til andre styringsoppgaver på feltet. Her som ellers vil det også være en sammenheng mellom rettssikkerhet på den ene side og effektivitet på den annen. Man kan oppnå høy produktivitet på bekostning av kvalitet og rettssikkerhet – men man kan også overbetone kvalitet og grundighet slik at rettssikkerheten svekkes gjennom langdryg saksbehandling.

Forståelsen av «rettssikkerhet» og «legitimitet»

Rettssikkerhet

Etter vår oppfatning er det vesentlig for evalueringen å skjelne mellom «rettssikkerhet» i en noenlunde streng betydning på den ene side, og «rettsvern» på den annen.

Rettssikkerhet er et innfløkt juridisk begrep, som er gitt en rekke tolkninger og presiseringer i faglitteraturen. I hovedsak dreier det seg om sikkerhet mot vilkårlig behandling fra myndighetenes side og sikkerhet for at man får de rettigheter og ytelser man har krav på.

Som figur 3 på neste side antyder, kan det skilles mellom (iallfall) to sider av rettssikkerhet – den prosessuelle og den materielle.

Den prosessuelle siden dreier seg om å sikre at det er kompetente organer med uhildede beslutningstagere som tar avgjørelser, at saksbehandlingen er rask og hensynsfull, at partene blir veiledet og får innsyn, at det gis en begrunnelse for vedtaket, og at saksbehandlingen er kontrollérbar.

Materiell rettssikkerhet innebærer at saksbehandlingen oppfyller krav til saklighet og lik behandling av like saker, at det er hjemmel for vedtakene og at de er i samsvar med gjeldende rett. Til sammen skal dette føre til korrekte avgjørelser og til at subjekter skal kunne forutberegne sin rettslige stilling.

*Rettsvern*begrepet har, eller bør ha, en annen og videre betydning. Hvilket rettsvern man har, avhenger av hvilke goder eller ytelser som er rettighetsfestet. I henhold til både nasjonal og internasjonal rett har enkeltpersoner og grupper krav på vern av liv, helse og personlig sikkerhet, tanke- og ytringsfrihet, eiendom og en viss levestandard, og muligheter til å forsørge seg gjennom arbeid og delta i samfunnslivet.



Figur 3

I Norge omfatter rettsvernet for utlendinger at de har muligheten for status som flyktninger dersom de trenger beskyttelse mot krenkelse av grunnleggende rettigheter i hjemlandet. Om gjeldende krav til å oppnå slik beskyttelse er for strenge, for liberale eller akkurat passe, er et politisk spørsmål som handler om rettsvern og ikke om rettssikkerhet.

UNEs oppgave er å tilse at søkeres rettssikkerhet ivaretas – dvs at klagesakene behandles i samsvar med de prosessuelle og materielle kravene. Det innebærer bl a å sørge for at avgjørelsene etter klagebehandling er i tråd med gjeldende rett, slik denne er definert gjennom lov- og forskriftsverk og domstolsavgjørelser. Det er derimot ikke UNEs oppgave å bevirke en innstramning eller utvidelse av flyktningers og asylsøkeres rettsvern.

Sik vi oppfatter evalueringens mandatet innenfor deltema 1, skal vi altså vurdere om UNEs praksis tilfredsstillende ivaretar kravene til prosessuell og materiell rettssikkerhet.

Legitimitet

Legitimitetsbegrepet benyttes i noe ulike betydninger innenfor jus, statsvitenskap og sosiologi. Sammenstillingen med «tillit» og «autoritet» gjør det naturlig at vi her avgrenser det til å gjelde *faktisk* eller *reell legitimitet* – dvs i hvor stor utstrekning interesserte parter aksepterer klageordningen som (a) rettmessig og (b) korrekt praktisert av UNE. Spørsmålet om *formell* legitimitet faller altså utenfor evalueringens tema. En *normativ* vurdering av hvorvidt UNE som organisasjon og utøver tilfredsstiller de krav man må stille til en klageordning av denne typen, er innebygget i kapitlene om rettssikkerhet og effektivitet.

Med den avgrensning vi gjør her, vil ordningens legitimitet og autoritet i enkleste fall være et produkt av hva UNE makter å realisere når det gjelder rettssikkerhet og effektivitet i saksbehandlingen – jvf fremstillingen i figur 2 (s 25). Som antydnet der er det imidlertid ikke nødvendigvis noen én-til-én-sammenheng mellom UNEs «prestasjoner» på den ene side og omdømme på den annen. Andre forhold enn reell prestasjon vil virke inn på parters og observatører oppfatning av UNE. Informasjonstilgangen om UNEs virke vil aldri være perfekt, og hvordan informasjonen oppfattes og fortolkes vil kunne avhenge av mottakers perspektiv og interesser.

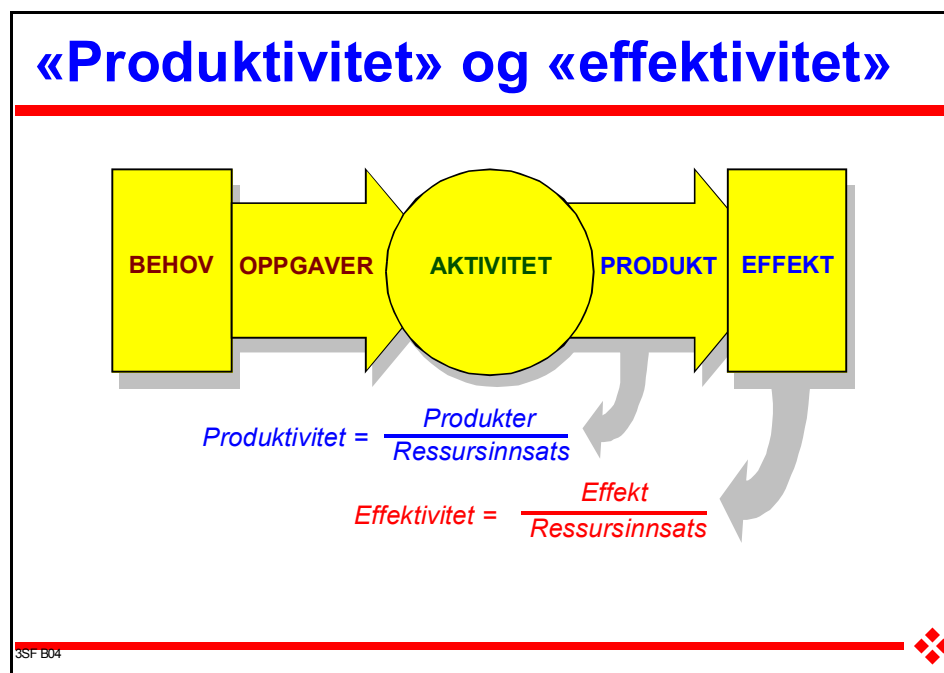
Forståelsen av «effektivitet»

«Effektivitet» er begrep som anvendes med varierende grad av presisjon. Vi skiller gjerne mellom «effektivitet» og «produktivitet». Med «*produktivitet*» tenker vi da på forholdet mellom de *ressurser* som settes inn og *det som produseres*. Med «*effektivitet*» tenker vi videre, nemlig på forholdet mellom *ressursinnsats* og *effekt* (se figur 4 på neste side).

Slik vi oppfatter mandatet, er det *snarere produktivitet enn effektivitet som skal dekkes* under deltema 3.

Med «økt produktivitet» kan man sikte til flere forhold:

- (a) At man behandler flere saker enn tidligere pr ansatt
- (b) Kortere saksbehandlingstid fra klagen er sendt til avgjørelse er tatt
- (c) Lavere kostnader pr behandlet klage
- (d) Høyere kvalitet over avgjørelsene enn tidligere, uten økte kostnader.



Figur 4

Det siste punktet, som strengt tatt inngår i et fullstendig produktivitetsbegrep, hører inn under deltema 1 Rettssikkerhet.¹³

De to første presiseringene kan for så vidt brukes som indikatorer for UNEs produktivitet. I UNE vil imidlertid arbeidsmengde pr søknad og saksbehandlingstid variere betydelig med søknadsprofilen fra én periode til en annen.

Det var ikke forventet i utgangspunktet at nemndbehandling vil bli billigere enn den tidligere ordningen. Behandling i nemndmøter med legmannsrepresentasjon er snarere mer tid- og ressurskrevende enn ordinær administrativ saksbehandling. Det er selvsagt likevel interessant å se hen til kostnadskonsekvensene av den nye klageordningen.

¹³ Deltema 3 var viktigste fokus for delrapporten fra januar 2002. Hovedinnretningen for delrapporten var imidlertid ikke å oppsummere eventuelle endringer i indikator (a)–(c), men å bidra til videreutvikling av rutiner og arbeidsflyt med sikte på økt produktivitet. I denne hovedrapporten vil vi oppsummere status pr i dag.

Forståelsen av «politisk styring»

Hva «politisk styring» på utlendingsfeltet består i, hersker det ulike oppfatninger om hos ulike aktører.

Under stortingsbehandlingen av Ot prp nr 17 (1998-99)¹⁴ gikk Justiskomiteéns mindretall (FrP og H) imot opprettelsen av en klagenemnd. Én grunn var at det her var

«snakk om vanskelige og prinsipielle avgjørelser [som] Regjeringen og den ansvarlige statsråd ... ikke [bør] kunne fraskrive seg ansvaret for ... ved å overlate dem til en nemnd. En ordning med en nemnd vil komplisere Regjeringens politiske ansvar overfor Stortinget på en uheldig måte.»¹⁵

I proposisjonen ga departementet uttrykk for et annet syn på politisk styring på området:¹⁶

«Utlendingsloven regulerer et meget viktig saksområde. Den politiske styringen har tilsvarende stor betydning. En kan lett få inntrykk av at den politiske styringen med feltet dreier seg om å gripe inn i den enkelte sak fordi det stort sett er enkeltsakene som omtales i media og fordi også den mer generelle debatten som regel tar utgangspunkt i en enkelt avgjørelse. Avgjørelsene er imidlertid en følge av et regelverk, tidligere praksis og hensynet til likebehandling. Dette gjelder også i saker der vedtaket beror på skjønnsmessige kriterier. ...

... den politiske styringen med utlendingsfeltet må skje gjennom lov og forskrift. Dersom departementet er uenig i nemndens vedtak, må det ta skritt til å få endret loven og/eller forskriften, f.eks. i retning av å gjøre en uklar lovtekst klarere eller et skjønnsmessig kriterium snevrere. ...»

Komiteéflertallet sa seg enig i denne oppfatningen av «politisk styring»:¹⁷

¹⁴ «Om lov om endringer i utlendingsloven og i enkelte andre lover (klagenemnd for utlendingssaker m.v.)»

¹⁵ Innst O nr 42 1998-99.

¹⁶ Proposisjonens pkt. 2.5.2, opprinnelig uttalt i høringsbrevet forut for Ot prp nr 38 (1995-96).

¹⁷ Innst O nr 42 1998-99.

«Flertallet ser det for øvrig, i likhet med Regjeringen, som en fordel at et så stort omfang enkeltsaker innenfor et område ikke behandles og avgjøres i departementskontorene. Departementet har fortsatt ansvaret for forvaltningen av utlendingsloven, men kan med dette i større grad styre gjennom å overvåke praksisen og foreslå endringer i regelverket. Dette er et område som spesielt krever en kontinuerlig evaluering av regelverket, siden det er knyttet opp til internasjonale konvensjoner, og avhenger av utviklingen i og endringer av situasjonen rundt om i verden. Det må derfor være gjenstand for en løpende innvandringspolitisk vurdering.»

Med dette utgangspunktet kan vi stille opp følgende målestokker for politisk styring:

- (a) At statsråd og departement engasjerer seg i prinsipielle spørsmål på området
- (b) At statsråd og departement viser initiativ og beslutningsstyrke vedrørende tilpasning av lov- og regelverk
- (c) Andre aktørers vurderinger av hvor adekvat, oppdatert, omfattende og klart lov- og forskriftsverket på feltet er, sammenlignet med tidligere
- (d) At statsråd og departement er tydelige i prioriteringsutsagn.

Et par indirekte indikatorer på at den nye klageordningen gir bedre rom for politisk styring som presisert ovenfor, kan være

- (e) at statsråd og departement blir mindre belastet med henvendelser om enkeltsaker sammenlignet med tidligere, og
- (f) at departementet bruker mer tid til strategiske og organisatoriske spørsmål sammenlignet med tidligere.

2.2 Metode

Finnes det noe sammenligningsgrunnlag?

I prinsippet innebærer all evaluering en *sammenligning* – mellom situasjonen før og nå, mellom grupper som har fått ulik behandling, eller mellom situasjonen nå og den situasjon vi ville hatt om tiltaket (reformen) ikke var iverksatt.

Det er ikke enkelt å etablere noe fullt holdbart sammenligningsgrunnlag ved evalueringen av UNE. Før-og-nå-vurderinger kompliseres av at ansvaret for utlendingslovgivningen ble overført fra JD til KRD på samme tid som UNE ble opprettet. Mulighetene til å trekke paralleller mellom situasjonen i Norge, Sverige og Danmark er begrenset fordi de norske, danske og svenske ordninger er ganske ulikt innrettet. Dette gjør det vanskeligere enn det ellers kunne vært å trekke sikre konklusjoner om virkningene av omleggingen.

Fem metoder

Vi har gjort bruk av fem metoder: Dokumentanalyse, vedtaksanalyse, spørreskjema, intervju og rutine/prosessanalyse. Hvilke problemstillinger som er belyst ved hvilke metoder, fremgår av figur 5 på neste side.

Dokumentanalyse

Vi har ettergått lov og forskrift, interne retningslinjer, budsjetter, planer, regnskaper, rapporter og produksjonsstatistikk fra norsk, svensk og dansk utlendingsforvaltning. I tillegg har vi hentet ut statistikk over medieoppslag, spørsmål i Stortinget og henvendelser til departementet i utlendingssaker.

Vedtaksanalyse

Vi har gjennomgått et utvalg på ca 50 saksmapper for å få et inntrykk av om UNEs praksis tilfredsstiller kravene til prosessuell og materiell retts-sikkerhet. Av disse mappene er 30 gjennomgått inngående og de øvrige mer summarisk.

Deltemaer og angrepsmåter				
	1. Rettssikkerhet	2. Legitimitet	3. Effektivitet	4. Styring
Dokument-analyse	✓	✓	✓	✓
Vedtaks-analyse	✓			
Spørreskjema	✓	✓	✓	
Intervju	✓	✓	✓	✓
Rutine/prosessanalyse	✓		✓	

Figur 5

Spørreskjema

Vi har sendt ut spørreskjemaer til

- ▶ 98 advokater, dvs samtlige på UNEs adresseliste over advokater som har møtt i nemndmøter,
- ▶ samtlige 150 nemndmedlemmer, og
- ▶ samtlige 16 nemndledere.

Spørreskjemaene er tatt med som *vedlegg 4*. De er omfattende, og inkluderer bl a en rekke spørsmål rettet inn mot kritikkpunkter i NOAS' rapport om Utlendingsnemnda fra mai 2002.

Fra *advokatene* har vi en svarprosent på 39. Dette er atskillig lavere enn ønskelig, og funnene må leses med forsiktighet.

To uker etter fristens utløp var svarprosenten fra *nemndmedlemmene* 48. Også dette er en lavere oppslutning enn ønsket. Sammensetningen av respondentene stemmer godt overens med sammensetningen av nemnd-

medlemskorpset.¹⁸ Dette innebærer at vi har et mer representativt materiale enn NOAS, som bare sendte sitt spørreskjema til nemndmedlemmer oppnevnt av de humanitære organisasjonene.

Fra de seksten *nemndlederne* har vi mottatt femten skjemaer, dvs en svarprosent på 94.

Intervju

I løpet av evalueringsperioden har vi gjennomført en lang rekke intervjuer med personer i og utenfor UNE. Som hovedregel er hver aktør eller aktørgruppe intervjuet to ganger – én gang i tidsrommet november 2001–januar 2002 og én gang i perioden november 2002–februar 2003.

Vi har hatt til sammen 18 samtaler med 17 representanter for ulike *eksterne aktører*:

- | | |
|---------------------------------------|----------------------------|
| (a) Norsk Organisasjon for Asylsøkere | (d) Norsk Folkehjelp |
| (b) Flyktningerådet | (e) Politidirektoratet |
| (c) Redd Barna | (f) Utenriksdepartementet |
| | (g) Utlendingsdirektoratet |

De fleste av disse er intervjuet ansikt til ansikt, men noen er intervjuet pr telefon. Alle mottok et forberedende brev der problemstillingene ble varslet. Enkelte deltagere i referansegruppen har også bidratt med skriftlige innspill.

I UNE har vi fått orienteringer av toppledelsen og den interne Effektiviseringsgruppen, og har gjennomført én eller to serier med ett eller flere halvstrukturerte (gruppe)intervjuer med følgende personell:

- | | |
|--------------------|---|
| (a) Toppledelsen | (f) Ansatte i Administrasjonsavdelingen |
| (b) Nemndledere | |
| (c) Seksjonssjefer | (g) Ansatte i Innkallingskontoret |
| (d) Saksbehandlere | (h) Tillitsvalgte |
| (e) Landrådgivere | |

¹⁸ Halvparten av svarene stammer fra nemndmedlemmer oppnevnt etter forslag fra humanitære organisasjoner, og 17 % kommer fra medlemmer oppnevnt etter forslag fra Kommunal- og regionaldepartementet. Dette samsvarer fullt ut med disse gruppenes andel i korpset. Nemndmedlemmene oppnevnt etter forslag fra Juristforbundet er noe overrepresentert med 21 %, på bekostning av nemndmedlemmer oppnevnt etter forslag fra Utenriksdepartementet (13 %). Disse avvikene er så små at de ikke forstyrrer resultatene.

Vi hadde opprinnelig planlagt å intervju *et utvalg klagere og deres advokater* i forlengelsen av deres deltagelse i nemndmøter. Etter et par forsøk kom vi til at vi måtte avstå fra dette, ettersom klagerne var utslitt og i til dels dårlig forfatning etter å ha forklart seg i inntil tre–fire timer for nemnda. Vi har lykket med å få fatt i noen få klagere senere, men materialet er for lite til å kunne regnes som representativt. For advokatenes del har vi i stedet basert oss på et bredt tilfang av kommentarer i spørreskjemaene.

I desember 2002 gjennomførte vi en intervjurunde blant *representanter for samtlige Stortingspartier* med unntak av Kystpartiet. Til sammen åtte representanter deltok.¹⁹ Intervjuene var dels rettet mot forventningene til den nye klageordningen, og dels mot erfaringer og inntrykk så langt. Vi refererer en del av synspunktene i forskjellige avsnitt i rapporten. Vi begrenser oss imidlertid stort sett til å omtale politikernes *forventninger* til ordningen. De fleste intervjuobjektene nevnte at de imøteser evalueringsrapporten, og var derfor varsomme med å innta distinkte standpunkter. Det ville uansett være ukorrekt å forskuttere den politiske behandlingen av evalueringen gjennom å redegjøre for stortingspolitikere oppfatninger her.

Rutine/prosessanalyse

Arbeidet med delrapporten som ble levert i januar 2002 omfattet bl a en *rutine/prosessanalyse* av saksgangen i asylsaker, som er sakstypen med størst omfang. Analysen bygget dels på UNEs egne interne retningslinjer og rutinebeskrivelser, dels på annet materiale levert av UNE på forespørsel, og dels på diskusjon med grupper av ledere og ansatte på alle nivåer. Utdrag av delrapporten er tatt med i *vedlegg 2* («Utlendingsnemnda: Organisasjon og saksgang», s 245). For nærmere detaljer henviser vi til delrapporten.

¹⁹ Én representant besvarte spørsmålene skriftlig.

Leseveiledning

Hvordan er rapporten bygd opp?

Ett av målene for evalueringen er, som nevnt ovenfor, å bidra til læring og kunnskapsutvikling om klagebehandlingen. Rapporten gir derfor en bredere fremstilling enn det som er strengt nødvendig for å fastslå om målene for reformen er innfridd uten større uønskede bieffekter.

Hoveddelen av rapporten er inndelt slik:

- ▶ I *del B* presenterer vi funn og vurderinger vedrørende deltema 2 – UNEs legitimitet.
- ▶ *Del C* er viet deltema 1, UNEs bidrag til *rettssikkerhet* for klagerne.
- ▶ *Del D* oppdaterer delrapportens funn og vurderinger vedrørende klageordningens *produktivitet* (deltema 3).
- ▶ *Del E* drøfter status og utvikling når det gjelder *politisk styring* på utlendingsområdet (deltema 4).

En nærmere omtale av hva delene B–E inneholder, gis i innledningen til hver del.

Hvem er det som uttaler seg?

Intervjuene og spørreskjemaene har i liten grad innhentet «offisielle» standpunkter fra organisasjoner eller grupper. Som oftest har folk uttalt seg som enkeltpersoner, eller enkeltdeltagere i et gruppeintervju. Når vi gjengir synspunkter som foreligger i f.eks. UNE eller UDI, dreier det seg altså sjelden om standpunkter som er gjennomdrøftet og som ledelsen står bak. I noen tilfelle formidler vi imidlertid hva UNEs ledelse mener om bestemte spørsmål.²⁰

Intervjuene har vært «halvstrukturerte» og er gjennomført over en periode på flere måneder. *Hvilke spørsmål de forskjellige har uttalt seg om, varierer derfor noe.* Som regel refereres synspunkter fra samtlige parter vi

²⁰ Med uttrykket «UNEs ledelse» sikter vi for øvrig til direktør og assisterende direktør dersom ikke annet er sagt. Med «UNEs sekretariat» sikter vi oftest til seksjonssjefer, saksbehandlere og landrådgivere. Dette er ikke helt presis begrepsbruk, siden sekretariatet også omfatter administrativt personell mv.

har synspunkter fra vedrørende det tema vi drøfter. I del B om legitimitet har vi imidlertid stort sett unnlatt å ta med synspunkter fra UNE, ettersom det er de eksterne oppfatninger som bestemmer legitimiteten.

Vi har gitt synspunkter fra *advokater* og *NOAS* bred plass i rapporten. «Mannen i gata» kommer knapt til orde.²¹ Dette kan man se som en skjevhet, siden vi baserer mye av kartleggingen av UNEs legitimitet på oppfatninger blant parter som kan være særlig kritisk innstilt både til UNE og norsk innvandringspolitikk generelt. Vi mener imidlertid at det er blant de engasjerte gruppene UNE må vinne frem. Folk flest har i dag neppe noen velutviklet oppfatning av UNE – verken av hva organet har til oppgave, eller av hvor godt jobben gjøres. Det almene inntrykk av UNE vil avhenge av hva som tilflyter offentligheten fra tale- og skriveføre parter med et engasjement på området.

Vi ser det også som både naturlig og nødvendig å være særlig oppmerksom på kritiske røster under en evaluering. Dette er viktig ifall noe av kritikken viser seg å kunne bekreftes – men like viktig dersom større eller mindre deler av kritikken viser seg å være dårlig fundert. Vi har betraktet det som vår oppgave å undersøke alt vi har identifisert som mulige problemer ved den nye klageordningen, og legge de baller døde som det ikke er kraft i.

Denne angrepsmåten vil med nødvendighet føre til at store deler av rapporten tar utgangspunkt i kritiske merknader – som imidlertid blir undergitt en kritisk prøving. Både UNE og vår oppdragsgiver kan etter denne evalueringen føle seg ganske trygge på at det ikke foreligger nevneverdige problemer omkring den nye klageordningen som vi ikke har grepet fatt i og vurdert.

Hvordan skal vi fortolke funnene fra spørreundersøkelsene?

Spørreundersøkelsene er i hovedsak rettet inn mot spørsmål som angår UNEs legitimitet.

²¹ Pga oppnevningssmåten kan nemndmedlemmene ikke regnes som et tilfeldig utvalg av Norges befolkning, selv om de er legfolk. Det er snarere slik at den andel i befolkningen som har et liberalt syn i innvandringsspørsmål, er overrepresentert blant nemndmedlemmene.

De fleste spørsmålene i spørreskjemaene var formulert som utsagn respondentene²² skulle si seg *mer eller mindre enig* i.

Mange av utsagnene var positivt formulert («situasjonen i klagerens hjemland ble godt belyst») mens noen var negativt formulert («nemnd-lederen var tydelig skeptisk til klageren»). Spørsmål som beskrev noe som ikke er ønskelig, var i noen tilfelle merket med tegnet ☹. Hensikten var å motvirke at respondentene forholdt seg til skåren 1 som «ille» og 5 som «bra», uansett utsagnets meningsinnhold.

I tolkningen av resultatene fra spørreundersøkelsene må det tas i betraktning av at de fleste av oss har en såkalt *positiv responsinnstilling* – vi er tilbøyelige til å si oss mer enig enn uenig i utsagn vi skal ta stilling til. Dersom samme spørsmål stilles i én positiv og én negativ versjon, kan det dermed hende at vi får en viss oppslutning om begge. På 5-punktsskalaer der 1 står for «helt uenig» og 5 for «helt enig», må vi derfor forlange gjennomsnittsskårer på 3,5 eller høyere før vi kan snakke om en tydelig tilslutning til utsagnet.

Tabeller og diagrammer kan gi et overdrevent inntrykk av presisjonsnivået for resultatene. Vi har derfor i hovedsak valgt å gjengi funnene fra spørreundersøkelsene i tekst. Vi har formulert oss som følger:

- ▶ *Gjennomsnittsskåre under 2,0*: Ingen (eller så godt som ingen) tilslutning, et klart flertall er uenige i dette, få eller bare noen få mener dette, et klart mindretall mener dette.
- ▶ *Snittskåre mellom 2,0 og 2,7*: Liten tilslutning, man er overveiende uenige i dette, noen eller et mindretall mener dette.
- ▶ *Snittskåre 2,8–3,4*: Moderat tilslutning, et moderat antall mener dette.
- ▶ *Snittskåre 3,5–3,9*: Ganske klar tilslutning, ganske bred enighet, ganske mange mener dette.
- ▶ *Snittskåre 4,0 eller høyere*: Klar tilslutning, bred enighet, mange (eller et klart flertall) mener dette.

I den grad det oppgis prosentandeler for «enige» og «uenige», er disse rundet av i teksten. Vi regner dem som merker av *5 eller 4* som *enige* i et utsagn, og dem som merker av *1 eller 2* som *uenige*.

²² «Respondenter» benyttes som betegnelse på dem som har besvart spørreskjemaene.

Når vi oppgir prosentandeler, lar vi dem oftest stå ukommentert. Av og til bemerker vi imidlertid om vi betrakter en andel som *høy* eller *lav*. Denne vil variere med hva saken gjelder. En mindretallsoppfatning på tyve prosent kan i én sammenheng være henimot neglisjerbar. Dreier det seg om et spørsmål vi oppfatter som kritisk for tilliten til UNE, kan imidlertid en slik prosentandel måtte vurderes som høy.

Del B

LEGITIMITET

I del B skal vi drøfte temaet *legitimitet* – herunder den *tillit* ulike aktører har til UNE og den *autoritet* UNE tillegges.

I kapittel 3 skal vi først fremstille de *forventninger* ulike aktører har hatt til UNE, for så å drøfte realismen i forventningene.

I de følgende kapitler i del B gjengir vi så de *oppfatninger* aktørene har om UNEs innsats hittil når det gjelder rettssikkerhet og effektivitet. Her ser vi spesielt på oppfatningene omkring UNEs valg av behandlingsform (avsnitt 4.2) og gjennomføringen av nemndmøter (avsnitt 4.4). Vi gjengir så synspunkter på hvorvidt den nye klageordningen alt i alt representerer et fremskritt eller ikke (kapittel 7).

Materialet i kapittel 4–6 danner grunnlaget for vår *konklusjon om UNEs legitimitet* pr i dag (kapittel 7). Om det er samsvar mellom den respekt UNE har *oppnådd* og den respekt organet *fortjener*, kan vi imidlertid først vurdere etter gjennomgåelsene av temaene rettssikkerhet og effektivitet i del C og D.

Vi drøfter ikke deltema 4 – *departementets styring av fagfeltet* – i denne delen, ettersom UNE bare har beskjedne innvirkning på departementets ivaretagelse av sine politiske styringsoppgaver. Temaet politisk styring behandles i sin helhet i del E (s 210).

Fremstillingen i dette og neste kapittel bygger dels på intervjuer og dels på funn fra spørreundersøkelsen blant advokater, nemndmedlemmer og nemndledere.²³

UNEs legitimitet avhenger av hvordan *eksterne aktører og interessenter* ser på nemndas virksomhet. *Nemndmedlemmene* er i for så vidt en del av UNE. Vi har imidlertid grunn til å tro at mange nemndmedlemmer oppfatter seg som minst halvveis utenforstående, ettersom de representerer allmennheten og tjenestegjør sjelden. Hva slags tillit UNE oppnår blant sine egne legmedlemmer er av stor betydning – både i seg selv og fordi nemndmedlemmene vil være en viktig formidlingskanal ut mot publikum om hvordan UNE fungerer.

Nemndlederne er definitivt en del av UNE. Det samme gjelder selvsagt UNEs ledelse, seksjonssjefer, saksbehandlere og landrådgivere. Når vi tidvis gjengir deres synspunkter i kapitlene under del B, er det ikke for å belyse UNEs legitimitet i og for seg. Hensikten er å vise i hvor stor grad

²³ Spørreskjemaene er gjengitt i vedlegg 3. Språkføringen i presentasjonen av spørreskjemafunnene er forklart i avsnitt 2.2 (s 36).

eksterne synspunkter også gjenfinnes innenfor UNE, eventuelt antyde mulige misoppfatninger.

I sin rapport fra mai 2002 la *NOAS* frem funn fra en spørreundersøkelse blant advokater og nemndmedlemmer.

NOAS-undersøkelsen inneholdt mange funn vi har ønsket å etterprøve. Som allerede antydnet i avsnitt 2.2, kan våre resultater regnes som mer representative enn NOAS', av følgende grunner:

- ▶ Vi har sendt spørreskjemaet til samtlige nemndmedlemmer pr desember 2002, ikke bare dem som er oppnevnt etter forslag fra humanitære organisasjoner.
- ▶ De forskjellige gruppene nemndmedlemmer er ganske korrekt representert også blant dem som har svart: 50 % fra humanitære organisasjoner, 21 % fra Juristforbundet, 17 % fra Kommunaldepartementet og 13 % fra Utenriksdepartementet.²⁴
- ▶ Svarprosenten fra nemndmedlemmene er betraktelig høyere enn i NOAS' undersøkelse – 48 mot 25.²⁵
- ▶ Vi har en litt høyere svarprosent fra advokatene – 40 mot 36.

²⁴ 50 % av nemndmedlemmene er oppnevnt etter forslag fra humanitære organisasjoner. Juristforbundet og de to departementene foreslår hver 17 %.

²⁵ Antall nemndmedlemmer som var blitt foreslått av de humanitære organisasjonene var 250 personer våren 2002. NOAS mottok 66 svar.

3 FORVENTNINGENE TIL UNE

3.1 Politiske forventninger til den nye klageordningen

De politiske målene for den nye klageordningen er gjengitt foran (avsnitt 1.1, s 19).

Som nevnt tidligere (avsnitt 2.2) gjennomførte vi i desember 2002 en intervjurunde i stortingsgruppene.

På spørsmålet om hva stortingspolitikkerne så av formål for opprettelsen av Utlendingsnemnda, var det *økt rettssikkerhet og likebehandling* som oftest ble nevnt og høyest rangert. Et par representanter tilføyer «*grundigere saksbehandling*» og/eller «*legmannsrepresentasjon*» som presisering.

Økt effektivitet ble nevnt sjeldnere og rangert noe lavere.²⁶

Det var mer delte meninger om hvorvidt ordningen skulle bidra til *bedre politisk styring*. Fra opposisjonshold ble det bemerket at det nok snarere var et mål å *frita statsråden for et ubehagelig politisk ansvar* for enkeltsaker.

Som nevnt i avsnitt 2.1 gikk Justiskomiteéns mindretall (FrP og H) imot opprettelsen av en klagenemnd. Tre grunner ble oppgitt:

- (a) Det vil være tale om vanskelige og prinsipielle avgjørelser som *statsråd og Regjering ikke bør kunne fraskrive seg ansvaret* for, idet det vil komplisere forholdet mellom Regjering og Storting.
- (b) Utlendingsloven er *en fullmaktslov med rom for betydelig skjønn*, der enkeltavgjørelser kan få betydning for mange tilsvarende saker.
- (c) En nemnd vil bli en *spesialdomstol*, noe som er uoversiktlig og prinsippielt uheldig.²⁷

Fra partier som gikk inn for den nye ordningen, fremholdes det overfor oss at statsråden fortsatt har det politiske ansvar for fagområdet, og at Regjering og Storting har myndighet til å endre lov- og regelverk. Det avvises også at UNE er en spesialdomstol. Et par representanter understreker at hensikten

²⁶ Strengt tatt var dette *ikke* et eksplisitt mål ved opprettelsen – se avsnitt 1.2 (s 22).

²⁷ Innst O nr 42 1998-99.

ikke var å etablere en domstol, men et forvaltningsorgan med noen domstollignende trekk.

Fra opposisjonspartiene kommenteres det at mindretallets anførsler var vektige, og at man må se nøye på hva slags konsekvenser den nye ordningen har fått.²⁸

3.2 Andre aktørers forventninger vedrørende «økt rettssikkerhet»

I januar 2002 intervjuet vi en rekke andre aktører²⁹ om deres forventninger til den nye klageordningen. Åtte forhold gikk igjen som kjennetegn på styrket rettssikkerhet for klagerne.

De viktigste kriteriene var

1. at *legmannsskjønnet får virke inn på avgjørelsene* og
2. at *klagere får anledning til personlig fremmøte*.

Flere fremholdt at legmannselementet er det sentrale i reformen, og mente at ordningen undergraves dersom bare et lite mindretall av sakene behandles i møte med legmedlemmer. Vi skal drøfte forventningene vedrørende legmannsskjønn og personlig fremmøte noe nærmere i avsnitt 3.4 nedenfor (s 48).

Det var noe delte meninger om to andre kriterier:

3. *Økt andel omgjøring* og
4. at *UNE opptrer konsekvent, følger rettskilder og klargjør hva som er gjeldende rett*.

Andel omgjøring er et problematisk kjennetegn fordi omgjøringsprosenten vil avhenge av sammensetningen av søknadsmassen – stor tilstrømning av søkere med grunnløse søknader vil medføre en lav omgjøringsprosent. Man må imidlertid kunne anta at både stortingspolitikere, organisasjoner og publikum har regnet med at legmannsinnslaget vil føre til en mer romslig

²⁸ Fremskrittspartiet har allerede foreslått å avvike ordningen.

²⁹ Norsk Organisasjon for Asylsøkere (2 personer), Flyktningerådet, Redd Barna, Utenriksdepartementet, Utlendingsdirektoratet (6 personer).

praksis i klagesaker. Trolig har de fleste tenkt på legmannsskjønnet som en sikkerhetsventil, der den folkelige rettsfølelse kan la menneskelige hensyn telle mer enn regler og presedens. Dét fører på den annen side til at noen, og da helst jurister, frykter at den nye klageordningen ville erstatte forskjellsbehandling p  a politisk inngripen med forskjellsbehandling p  a tilfeldig skjønnsanvendelse fra legmedlemmer. Det er disse som særlig har en forventning – eller forhåpning – om konsekvent og rettskildelojal praksis i UNE.

Et tredje sett forventninger var knyttet til UNEs saksbehandling:

5. Flere understreket at *rask saksbehandling* er viktig for rettssikkerheten.
6. Andre fremholdt som avgjørende at *sakene opplyses* p  a en grundig og tillitvekkende m  te.
7. Noen hadde en forhåpning, eller et krav, om *større åpenhet omkring beslutningsgrunnlaget* enn det som var tilfellet f  r.

Til sammen bør oppfyllelsen av disse kriteriene føre til at

8. beslutningene *aksepteres som rettfærdige*, uansett om det er tale om omgjøringer eller avslag.

3.3 Andre aktørers forventninger vedrørende «effektivitet»

Forventningene vedrørende effektivitet var mindre sammensatt enn forventningene vedrørende rettssikkerhet:

1. Det ble poengtert at *rask saksbehandling* både er et mål i seg selv, og et element i    sikre rettssikkerhet for klagerne. Kort saksbehandlingstid bidrar ogs  a til at flere drar tilbake frivillig, istedenfor    bli motl  se og initiativl  se etter hvert som tiden går. Flere bemerket at de ventet en høyere produksjonstakt av UNE i 2002 enn i første driftsår.
2. Andre produktivitetskriterier som ble nevnt, var *fleksibilitet og reaksjonsevne*. Eksempelvis bør UNE kunne reagere raskt når spesielle hensyn tilsier det, få eks ved selvmordsforsøk etter massevoldtekt.

3.4 Har forventningene vært rimelige?

Forventningene til rettssikkerhet

Selv om mange betrakter *legmannsinnslaget* og muligheten til *personlig fremmøte* som selve kjernen i reformen, er klagerne ikke garantert noen av delene.

Som allerede nevnt³⁰ er det fastsatt i lov og instruks at UNE kan gjøre bruk av *tre ulike behandlingsformer*. I Utlendingslovens §38b første ledd heter det at «i den enkelte sak deltar *en nemndleder og to medlemmer*, jf likevel annet ledd». Annet ledd fastslår at saker som ikke byr på vesentlige tvilsspørsmål, kan avgjøres av *nemndleder alene*. I slike saker kan vedtaksmyndigheten også delegeres til *sekretariatet*. Dette er gjort for saker der klagen *åpenbart bør tas til følge* eller *må anses som grunnløs*.

Hittil har UNE vurdert drøyt halvparten av sakene som åpenbare eller grunnløse. I ytterligere førti prosent har nemndleder konkludert med at saken ikke byr på vesentlige tvilsspørsmål og avgjort den selv. *I underkant av ti prosent av klagerne har dermed fått behandlet sin sak i nemndmøte med legmannsinnslag*.³¹

Dette er det i utgangspunktet *lite å si på så sant vurderingen av sakene er tilforlatelig*. Det har ikke vært lovgivers hensikt at alle saker skal behandles i nemndmøte. Hvis UNEs sakstilgang omfatter en stor andel klager som byr på liten eller ingen tvil, skal det ikke være nødvendig å kalle inn legmedlemmer i mer enn et fåtall saker.

Samtidig er det åpenbart *skapt en forventning om at behandling i nemndmøte ville bli regelen snarere enn unntaket*. Det er nemndmøtebehandling som omtales først i §38b; avgjørelse ved nemndleder eller i sekretariatet fremstår som unntak. Disse behandlingsformene omtales dessuten som noe UNE *kan* – ikke *skal* – gjøre bruk av i de tilfelle som er nevnt. Dette ble poengtert av Justiskomiteéns flertall i Innst O nr 42 (1998–99):

«Flertallet vil ... understreke at dette er en kan-regel, og at nemndlederen ved negative vedtak må være spesielt aktsom i vurderingen av om klagen er grunnløs.»

³⁰ Avsnitt 1.1 (s 20).

³¹ Se statistikk i avsnitt 9.2 (s 111).

Også adgangen til *personlig fremmøte* reguleres av en kan-regel. I Utlendingslovens § 38b fjerde ledd heter det at «klager *kan* gis adgang til å møte personlig og uttale seg i sak som behandles etter første ledd» [kursiv tilføyd her]. Asylsaker er omtalt spesielt; i slike saker «skal slik adgang som hovedregel gis». Det heter videre at klagerens advokat eller en annen representant for klageren kan møte sammen med klageren; også andre kan gis adgang til å møte og avgi uttalelse. Igjen er det altså tale om at nemnda *kan* gi slik adgang. Ordvalget er utdypet i departementets høringsbrev av 19 desember 1997:

«Her foreslår vi samme hovedregel som i det tidligere forslaget til utlendingsnemnd: Nemnda *kan* gi klageren adgang til å møte personlig. Det ble understreket i proposisjonen at selv om nemnda vil bli et domstollignende organ, er det ikke lagt opp til en prosesslignende behandling av sakene. Enten de skal avgjøres av en leder alene eller av nemnd, dreier det seg om forvaltningssaker som i *utgangspunktet* skal avgjøres på grunnlag av saksdokumentene. På denne bakgrunn bør det overlates til nemnda selv å ta stilling til anmodninger om personlig fremmøte. Vi foreslår imidlertid en bestemmelse om at adgang til personlig fremmøte skal være *hovedregelen i asylsaker.*» [Kursiveringer i originalen.]

I Innst O nr 35 (2000-2001) kan Kommunalkomiteén se ut til å ha større forventninger til omfanget av personlig fremmøte enn det departementet la opp til:

«Flertallet har merket seg at det i proposisjonen er foreslått at det som hovedregel skal gis adgang til personlig fremmøte i asylsaker som skal behandles i nemnd. Flertallet mener at personlig fremmøte er avgjørende for nemndas legitimitet som et domstolslignende organ. Flertallet vil peke på at den sterkeste siden ved Utlendingsnemnda er at den enkelte asylsøker får anledning til å forklare seg for klageinstansen, og at Utlendingsnemnda dermed vil inkludere en systematisk og grundig etterprøving av de vurderinger som har blitt gjort i første instans.»

I praksis har UNE gitt anledning til personlig fremmøte i *drøyt halvparten av de sakene som behandles i nemndmøte*. Samlet utgjør saker med personlig fremmøte i nemndmøte dermed en svært beskjeden andel av totalen.

I sin rapport fra mai 2002 gikk NOAS hardt ut mot UNEs praksis under overskriften «Behandlingsform – en uventet kilde til mistillit». NOAS mener å ha hatt «en rimelig forventning» om at nemnda ville utvikle «en ganske annen praksis for behandlingsform». Det henvises bl a til møter mellom departementet og frivillige organisasjoner høsten 2000, der organi-

sasjonene sterkt fremhevet at de så nemndmøtebehandling med personlig fremmøte som essensielt for rettssikkerheten for klagerne og for tilliten til nemnda. Organisasjonene aksepterte ifølge rapporten en effektivisering der antall nemndmedlemmer pr møte ble redusert fra fire til to, fordi denne reduksjonen skulle gjøre det enklere og mindre ressurskrevende å avholde nemndmøter.

UNEs direktør besvarte allerede høsten 2001 tilsvarende kritikk i en avis-kronikk.³² Foranledningen var flere avisartikler der enkelte nemnd-medlemmer hevdet at UNE underminerte rettssikkerheten, ettersom «bare et fåtall saker kommer til behandling i full nemnd».¹⁵ Direktøren fremholdt at UNE ikke hadde gjort noe annet enn det Stortinget faktisk har vedtatt:

«Etter loven er det UNEs nemndledere med dommerkompetanse som bestemmer behandlingsform i den enkelte sak. ... Jeg kan forsikre at det ikke er tatt noe initiativ fra UNEs ledelse for å begrense antall saker som skal behandles i nemndmøte. Statistikken over behandlingsform i UNE gir derfor uttrykk for det samlede antall enkeltvurderinger nemndlederne har gjort etter loven. Disse tallene kan endre seg over tid, og det er innholdet i de sakene som kommer inn, som avgjør hvor mange nemndmøter det blir. At det i saks-porteføljen som hittil har vært behandlet, også har vært mange åpenbart grunnløse klager i asylsaker, henger blant annet sammen med at nesten alle asylsøkere som får avslag i UDI, velger å påklage avslaget til UNE.»

Vi skal i neste kapittel referere andre aktørers oppfatninger om UNEs valg av behandlingsform. Vår egen vurdering ut fra et utvalg saker fra UNEs arkiv følger i avsnitt 11.2 (s 147). Vi kan imidlertid allerede her konstatere at *de to kan-reglene knyttet til nemndmøtebehandling og personlig fremmøte har avfødt ulike oppfatninger om hvordan UNE bør forholde seg.* Dette er åpenbart et uheldig utgangspunkt for UNEs legitimitet.

Forventningene til effektivitet

Den aktør som først og fremst har vært opptatt av produktiviteten i UNE, er Kommunal- og regionaldepartementet.

³² «Rettssikkerheten i Utlendingsnemnda.» Terje Sjeggstad i Aftenposten 3 september 2001.

¹⁵ «Utlendingsnemnda – rettssikkerhet på papir?» Ragnhild Sødahl i Aftenposten 21 august 2001.

Som vi kommer tilbake til,¹⁶ har KRD gitt UNEs produktivitet en svært nidskær oppfølging. For mange UNE-ansatte har nok dette virket som en overfokusering, tatt i betraktning av at produktivitetsøkning ikke var noe eksplisitt mål ved opprettelsen av det nye klageorganet.

¹⁶ Avsnitt 16.5 (s 220).

4 OPPFATNINGER OM UNEs BIDRAG TIL RETTSSIKKERHET FOR KLAGERE

4.1 Opptrer UNE uhildet?

En tredjedel av UNEs ansatte har tidligere arbeidet i UDI eller Justisdepartementets Utlendingsavdeling. Det har vært pekt på en risiko for at dette kan innebære så sterke koblinger mellom personellet i UNE og tidligere kolleger i UDI eller Justisdepartementet at UNE legger seg for tett opp til avgjørelser tatt der.

Det er *vanskelig å finne objektive holdepunkter* for en vurdering av denne type risiko. At UNE har omgjort relativt få vedtak, er ikke nødvendigvis noen indikasjon. Det er naturligvis ikke noe galt i at klageorganet deler vurderingen til det organet som behandlet saken i første instans. Det er tvert imot rimelig å vente at nemnda vil stadfeste UDIs vedtak i flertallet av sakene.¹⁷

I mangel av objektive funn skal vi konsentrere oss om *spørreundersøkelsen*, der vi iallfall har noen indikasjoner på hvordan nemndmedlemmer og advokater oppfatter spørsmålene omkring uhildethet og kollegiale koblinger.

Identifikasjon med «tidligere praksis»?

Syv av UNEs seksten *nemndledere* har bakgrunn fra UDI eller Justisdepartementets Utlendingsavdeling. I sin rapport bemerker NOAS at «det naturligvis ikke er noen automatikk i at de nemndlederne som har bakgrunn fra utlendingsforvaltningen inntar en annen holdning enn nemndledere som har kommet utenfra», men at «nemndledernes nære tilknytning til det tidligere systemet knapt innebærer de beste forutsetningene for en reell etterprøving av den etablerte praksis». NOAS betrakter dette som et problem for UNEs troverdighet.

Rundt trettifem prosent av *advokatene* mener at nemndleder er *lite innstilt på vedtak som vil avvike fra etablert praksis*. Bare tyve prosent mener det motsatte. Blant *nemndmedlemmene*, som faktisk er til stede når

¹⁷ NOAS anerkjenner også dette i sin rapport.

nemndleder gir uttrykk for sine synspunkter, er fordelingen jevnere – omlag førti prosent mener nemndleder nødvendig avviker fra etablert praksis, mens drøyt trettifem prosent er av motsatt oppfatning:

«Det irriterte kraftig hele tiden å høre at ‘men tidligere praksis er at...’ når nemnda sies å stille fritt. Det samme når UDIs avslag brukes som begrunnelse for ikke å endre på det – som om det var en fasit – når hele vitsen for nemnda er å være en ankeinstans.»

«Jeg ble positivt overrasket over at det var ‘legalt’ å diskutere momenter og mulige løsninger som klart var i strid med UDIs praksis. Her, som ellers, må man selvfølgelig argumentere for sitt syn. Jeg følte meg ... ganske vel i nemndmøtet.»

Nemndlederne selv sier seg oftest delvis enige i at de er «lite innstilt på vedtak som vil avvike fra etablert praksis». Slik utsagnet er formulert, behøver det da heller ikke å være noe galt i det. Uttrykket «etablert praksis» kan fortolkes i flere retninger. Ved opprettelsen av UNE ble det fremholdt at nemnda ikke skulle være bundet av Justisdepartementets praksis, men skape sin egen innenfor lovens ramme. NOAS fremholder i sin rapport at det vil stride mot intensjonene bak opprettelsen av UNE dersom Justisdepartementets tidligere praksis blir anvendt som argument for avgjørelser i en bestemt retning. Det kan det være delte meninger om. I den grad *UNE selv* har etablert en praksis, forventes det imidlertid rimeligvis at nye avgjørelser tar hensyn til denne. Det er dermed ikke nødvendigvis noe kritikkverdig i at en nemndleder løfter frem gjeldende praksis. Som vi snart skal se¹⁸ er det snarere ønskelig at dette skjer i større grad enn i dag.

Identifikasjon mellom UNE og UDI?

I sin rapport hevder *NOAS* at UNEs *saksbehandlere* ofte identifiserer seg med UDIs vedtak og bryter med objektivitetskravet. *NOAS* fremholder at «flere saksbehandlere åpenbart har utført sine oppgaver på en god og ryddig måte», men at «flere av nemndmedlemmene [har] opplevd saksbehandlere som er alt annet enn nøytrale». Ett nemndmedlem siteres slik:

«Flere ganger ble det henvist til at saken var jo allerede behandlet – altså at vi egentlig bare kunne stadfeste UDIs holdning, hvilket jeg syntes var merkelig –

¹⁸ Avsnitt 4.5 (s 77).

hva skal man med en ankeinstans dersom anken ikke behandles med friske øyne?»

NOAS kommenterer at det er «... alvorlig dersom det at UDI allerede har avslått saken tillegges vekt», ettersom et klageorgan «i prinsippet [skal] behandle saken som om den ikke tidligere har vært behandlet. ... Dette betyr ... at det er sakens meritter som skal ligge til grunn for vurderingen, ikke UDIs vurdering av disse merittene».

Noen tilsvarende engstelse for identifikasjon og lojalitet instansene imellom kan ikke spores i *UDI*. Der er oppfatningen at kontakten mellom UDI og UNE er svært sparsom. Imidlertid bemerkes det at UNEs sekretariat langt på vei overtok både personell og kultur fra Justisdepartementet ved opprettelsen, og at dette har ført til at det ikke er brakt så mye nytt inn i saksforberedelsen.

Den største gruppen *nemndmedlemmer* – førtifem prosent – avviser at UNEs saksbehandler identifiserte seg med UDI. En tredjedel har imidlertid den motsatte oppfatning. *Advokatene* er enda mer tilbøyelige til å mene at saksbehandler identifiserte seg med førsteinstansvedtaket. Førti prosent slutter seg til påstanden, mens tredve prosent avviser den.

Blant *nemndlederne* avviser tre fjerdedeler av nemndlederne at saksbehandlerne identifiserer seg med UDI; bare to av femten nemndledere er delvis enig i utsagnet. Også i gruppeintervjuene fremholder nemndlederne at saksbehandlerne opptre nøytralt, uten å forsvare UDIs vedtak.

Det er vanskelig å vite hva som er en «korrekt» vurdering på dette punkt. Det store spriket i vurderingene kan muligens avspeile forskjeller mellom saksbehandlerne når det gjelder holdning og/eller opptreden. At tredve–førti prosent av advokatene og nemndmedlemmene mener at saksbehandlerne identifiserer seg med UDI, er etter vår oppfatning bekymringsfullt med tanke på UNEs legitimitet.

Identifikasjon innad i UNE?

Inntrykket av uhildethet i vurderingene vil også avhenge av at *nemndlederne* oppleves som ubundet av sekretariatets vurderinger.

Både blant advokater og nemndmedlemmer mener mellom trettifem og førti prosent at *nemndlederne identifiserer seg med sekretariatets konklusjoner*.

sjon.¹⁹ At nemndleder og saksbehandler i mange tilfelle vil ha noenlunde lik oppfatning av sakene, er i utgangspunktet ikke oppsiktsvekkende. At så mange advokater og nemndledere mener å se en «identifikasjon», er imidlertid bekymringsfullt, uansett om inntrykket er korrekt eller ikke.

Selv avviser nemndlederne klart at de identifiserer seg med sekretariatets forslag til konklusjon. Ikke desto mindre sitter altså en stor andel advokater og nemndmedlemmer igjen med et slikt inntrykk. Det samme kan nok gjelde klagerne – en advokat bemerker følgende:

«For utlendinger kan det være ekstra vanskelig å ha tillit til at saksbehandler og nemndleder ikke blander roller – når de utad representerer samme organ (UNE). Mistilliten kan ha sammenheng med erfaringer fra eget hjemland. Uansett er UNE avhengig av tillit for å opprettholde sin legitimitet.»

Både blant *advokater og nemndmedlemmer* er det ganske mange som har inntrykk av at *landrådgiverne identifiserer seg med sekretariatets konklusjon*. Her må det tas i betraktning at saksbehandler har, eller bør ha, rådført seg med landrådgiver under utformingen av merknadene. Det bør følgelig ikke være grunnlag for verken forbauselse eller mistenksomhet om saksbehandler og landrådgiver deler oppfatning om landforholdene. Dersom en større andel advokater og nemndmedlemmer oppfatter dette som sviktende faglig uavhengighet, må det likevel noteres som et legitimitetsproblem.

Nøytral opptreden under nemndmøtet?

Sytti prosent av både advokatene og nemndmedlemmene mener at *nemndlederen opptrådte nøytralt* under den delen av møtet hvor klager og advokat deltok. Ingen advokater og bare tre prosent av nemndmedlemmene mener at nemndlederen «slett ikke» var nøytral. Vel femten prosent av nemndmedlemmene og såpass mange som en fjerdedel av advokatene mener imidlertid at nemndlederen var *tydelig skeptisk til klageren*. Selv om det her

¹⁹ I spørreskjemaene brukte vi uttrykket «sekretariatets konklusjon» istedenfor «sekretariatets merknader», som er det korrekte begrepet. Som vi senere skal komme tilbake til (avsnitt 10.2, s 132) skal sekretariatets merknader til saken egentlig ikke inneholde noen konklusjon i formell forstand. Vi har imidlertid fått opplyst at merknadene i mange tilfelle i det minste antyder en konklusjon, eller at det iallfall oppfattes slik av en del advokater og nemndmedlemmer.

er tale om mindretall, er dette etter vår oppfatning høye andeler, særlig for advokatenes del.

Det er for så vidt tenkelig at noen av respondentene har fortolket begrepet «skeptisk» i retning av «kritisk» i betydningen «granskende/undersøkende/vurderende». Utsagnet om skepsis var imidlertid merket med tegnet ☹ i spørreskjemaet. Dette tegnet markerte at utsagnet var «negativt», dvs at det beskrev noe som ikke er ønskelig.²⁰ I og med denne merkingen er det mest sannsynlig at begrepet «skeptisk» er assosiert i retning av «mistenksom/tvilende/vantro».

Den vanligste oppfatning blant nemndmedlemmene at også *saksbehandleren opptrådte nøytralt*. En drøy fjerdedel er imidlertid av en annen oppfatning:

«Svært overraskende at saksbehandler faktisk konkluderte i de interne merknader. Desto mer overraskende at denne konklusjon bygget på gal rettsanvendelse ift vurdering av asyl. Saksbehandlers aktive rolle under selve rådslagningen [var] meget negativ. Ble ikke stoppet av nemndleder til tross for at vedkommende gikk helt ut over sin rolle.»

Blant advokatene er det få som har sterke oppfatninger om hvorvidt saksbehandler opptrådte nøytralt i siste nemndmøte. Nemndlederne mener uten unntak at saksbehandler opptrådte objektivt.

Gruppeintervjuene tyder på at det hersker noe ulike oppfatninger blant saksbehandlerne om hvordan nøytralitetsregelen skal praktiseres. Noen presiserer at saksbehandler skal få frem fakta og påpeke argumenter i ulike retninger. Andre understreker at saksbehandler skal gi råd – kanskje «i en nøytral innpakning» – og, eventuelt, bidra til å avsløre en klager som lyver. I slike tilfelle er det kanskje ikke overraskende om klagerens advokat reagerer på saksbehandlers spørsmål. Det bemerkes for øvrig i intervjuene at saksbehandlers spillerom for å argumentere varierer med hvem som er nemndleder.

Igjen er det vår vurdering at *andelen advokater og nemndmedlemmer som trekker de UNE-ansattes nøytralitet i tvil, er for høy* – selv om det er tale om mindretallsoppfatninger.

²⁰ Merkingen ble gjort for å motvirke at respondentene forholdt seg til skåren 1 som «ille» og 5 som «bra», uansett utsagnets meningsinnhold.

4.2 Beslutning om behandlingsform

Dersom det er korrekt at legmedlemmene er mer villige til å gjøre unntak og ta klager til følge enn det saksbehandlere og nemndledere vil være, blir beslutningen om behandlingsmåte like kritisk for klageren som selve vedtaket.

Vi har allerede²¹ konstatert at *NOAS* er sterkt kritisk til UNEs fordeling av saker til avgjørelse i sekretariat, av nemndleder alene, og i nemndmøte. I rapporten fra mai 2002 heter det bl a:

«Nemndledernes strenge praksis i forhold til behandlingsform innebærer at nemndledernes skjønnsmessige vurdering av omstendighetene i den enkelte sak blir det reelt styrende element i nemndas virke. ...

Det er naturlig å forstå grunnpremisset for de ulike behandlingsnivåene slik at nemndlederne selv kan behandle saker hvor de med rimelig visshet kan forutsi vedtaket, også dersom de skulle ha blitt behandlet i et nemndmøte; med andre ord at nemndlederen skal kunne legge til grunn at hans/hennes vedtak vil være representativt også for legmedlemmenes eventuelle vurdering. ... I stedet vurderer man om saken byr på vesentlige tvilsspørsmål *ut fra nemndlederens egen vurdering eller oppfatning*. ... [Beslutningen om behandlingsform] ... blir en form for mini-asylvurdering, med alle elementer av sannsynlighets- og troverdighetsvurdering, og hvor bare noen flere slipper gjennom enn dem som til sist faktisk får beskyttelse/opphold.»

I intervju understreker *NOAS* at organisasjonen ikke mener at alle mulige saker skal fremmes i nemndmøte. Problemet er at utvalget er vanskelig å forstå, idet klager som *NOAS* betrakter som reelle og godt begrunnet og som dermed hører hjemme i nemndmøte, blir avslått etter behandling i sekretariatet eller av nemndleder alene.

Også i *de øvrige organisasjonene* er oppfatningen at UNE langt på vei har videreført saksbehandlingen fra Justisdepartementets Utlendingsavdeling, og at legmannsbidraget er bagatellmessig.

Derimot later oppfatningen i *UDI* til å være at UNE lar et rimelig antall klager komme til behandling i nemndmøte.

Ifølge *spørreundersøkelsen* mener et klart flertall blant både advokater, nemndmedlemmer og nemndledere at *flere saker bør avgjøres gjennom nemndmøter*. Grunnene til å innta dette standpunktet, ser imidlertid ut til å variere noe. Noe over halvparten av advokatene mener at sekretariatet

²¹ Avsnitt 3.4, s 48.

avgjør saker hvor det «ikke er åpenbart hva utfallet skal bli», eller at nemndleder alene avgjør saker som hører hjemme i nemndmøte fordi de «byr på vesentlige tvilsspørsmål». Rundt en fjerdepart mener imidlertid at dette ikke er tilfellet.

Til sammen må dette bety at *et moderat flertall blant advokatene mener at UNE praktiserer regelverket for strengt* ved beslutning om behandlingsmåte. En *noe mindre gruppe advokater* mener øyensynlig at *UNE følger regelverket, men at det bør endres* slik at det blir lavere terskel for behandling i fullt nemndmøte.

Vi finner noe lignende når det gjelder *personlig fremmøte*. Et moderat flertall blant advokatene mener at nemndledere avslår anmodninger om personlig fremmøte selv når dette ville hatt betydning for avgjørelsen. Langt flere advokater gir uttrykk for at adgangen til personlig fremmøte *bør utvides*. Det mener også et klart flertall blant nemndmedlemmene.²²

Bare *noen få* advokater og nemndmedlemmer angir at de har deltatt i *nemndmøtebehandling av saker som bød på liten tvil* og kunne vært avgjort uten nemndmøte. Det er altså «for streng» praktisering som betraktes som problem, ikke det motsatte.

Valg av behandlingsform later også til å være et tema som opptar *stortingspolitikkerne*. Det påpekes på den ene side at det er fordel om grunnløse søknader siles ut og undergis enklere behandling. Samtidig virker opposisjonen svært interessert i å få klarlagt hva slags praksis UNE faktisk har fulgt. Vi kommer tilbake til dette i kapittel 9 nedenfor.

4.3 Saksforberedelse – partsinnsyn

Som tidligere nevnt²³ omfatter rettssikkerhetsbegrepet at den som får sin sak behandlet av et offentlig organ, får nødvendig veiledning, opplysning og innsyn.

Et trekk som skiller UNE fra domstolene, er at nemndmøtene foregår for lukkede dører. Enhver som deltar ved behandlingen av sak for nemnda, har også taushetsplikt etter Forvaltningsloven. Dette følger for så vidt av UNEs posisjon som forvaltningsorgan, men beskyttelse mot innsyn fra uved-

²² Bare et begrenset antall nemndledere er enige i dette.

²³ Avsnitt 2.1 (s 25).

kommende er selvsagt av spesiell interesse for mange utlendinger, og særlig dem som søker asyl.

NOAS har rettet kraftig kritikk mot UNE for å praktisere bestemmelsene i Forvaltningsloven slik at *klagerens og advokatens innsyn* også begrenses sammenlignet med hva som ville vært tilfellet ved domstolbehandling. I rapporten fra mai 2002 lister NOAS opp følgende:

- ▶ «Klageren og advokaten har ikke tilgang på de interne merknadene, som også inneholder sekretariatets innstilling til vedtak. Dette innebærer at advokaten er henvist til å prosedere ut fra UDIs vedtak, som ofte er kortfattet og gjerne svært standardisert. ...
- ▶ Klageren og advokaten har ikke tilgang på eventuelle interne bakgrunnsnotater om landsituasjonen. Dette innebærer at advokaten har liten mulighet til å gå i rette med landforståelsen, herunder kildebruken.
- ▶ Klageren og advokaten får ikke nødvendigvis kjennskap til hvilke dokumenter nemndmedlemmene faktisk har fått utdelt. ...
- ▶ Klageren og advokaten får ikke nødvendigvis kjennskap til annen dokumentasjon som er hentet inn, eksempelvis fra andre lands myndigheter. Det er opp til nemndlederen å avgjøre i hvert tilfelle om innsyn skal gis. ...
- ▶ Nemndas 'interne' retningslinjer har ikke blitt publisert på noen måte, selv om flere av dem inneholder grunnleggende og nødvendig informasjon for at advokaten skal kunne skjøtte sine oppgaver på en egnet måte.»

Til det tredje punktet skal det bemerkes at nemndmedlemmene faktisk får *tilgang* til alle dokumenter, men egen *kopi* bare av dem som nemndleder betrakter som sentrale for behandlingen.²⁴ Hva angår det siste punktet, er situasjonen i dag at de interne retningslinjene om gjennomføringen av nemndmøter er lagt ut på UNEs web-sider. Ifølge UNEs ledelse er det ellers svært få av UNEs tredve interne retningslinjer som er av interesse for advokat (og eventuelt klager). Disse sendes ut på forespørsel.

Det er derimot korrekt at *klager og advokat ikke får innsyn i saksbehandlers merknader, landnotater og andre saksdokumenter UNE oppfatter som interne*. Det gjelder både når saker behandles i nemndmøte, og når vedtak fattes av nemndleder alene eller av sekretariatet.

Spørsmålet om innsyn har vært tatt opp med UNE skriftlig. I NOAS-rapporten gjengis bl a en brevveksling der advokatfullmektig Halvor

²⁴ Vi kommer tilbake til dette i avsnitt 10.4 (s 137).

Frihagen²⁵ ber om innsyn i «alle dokumenter som blir presentert til nemndmedlemmene i forbindelse med nemndbehandlingen av mine klienters asylsøknad». UNE avviser dette ettersom nemndmedlemmene vil få presentert materiale som er utarbeidet av UNE, og som det «... ikke [kan] kreves innsyn i da det er tale om dokumenter for den interne saksforberedelse, jf. forvaltningslovens § 18 annet ledd». I et senere brev fra UNE heter det:

«I tilknytning til det som er anført i Deres brev med hensyn til kontradiksjonsprinsippet mv, finner vi for øvrig grunn til å bemerke at Utlendingsnemnda er et forvaltningsorgan. Et nemndmøte skal supplere den skriftlige dokumentasjon i saken ved at klageren svarer på spørsmål. Et nemndmøte er derfor ikke en rettsak, og kontradiksjon og bevisumiddelbarhet gjelder ikke.»

Til dette kommenterer advokatfullmektig Frihagen:

«[Vi] er fullt klar over at Utlendingsnemnda er et forvaltningsorgan, og vår argumentasjon knytter seg til bestemmelsene om meroffentlighet i Offentlighetslovens § 2, tredje ledd. Det gjentas imidlertid at nemnda var ment å være et domstolslignende forvaltningsorgan, og de hensyn som da gjelder for domstolene må gjelde for nemnda, så langt de passer. ...

Når nemndmedlemmenes kunnskaper kun baserer seg på utlendingsmyndighetenes opplysninger, uten mulighet til kontradiksjon eller uavhengig kontroll, vil poenget med lege nemndmedlemmer i høy grad falle bort.

Det kan ikke sies å være betryggende for søker når den virkelighetsbeskrivelse som blir gjort nemnda til del, ikke gjøres tilgjengelig for søkerne, slik at de kan kommentere eventuelle unøyaktigheter.»

Etter NOAS' oppfatning har UNE lagt seg på «en svært streng tolkning av sin forvaltningsmessige identitet, uten å vektlegge det domstolslignende aspektet eller spørsmålet om hvilke konsekvenser foreningen av disse to identitetene bør ha». Slik NOAS ser det, er tilliten til nemnda avhengig av at man utvikler en helt annen standard for åpenhet, både i tilknytning til den enkelte sak og generelt. I NOAS-undersøkelsen anga rundt nittifem prosent av advokatene at innsynsretten bør utvides. I vår spørreundersøkelse formulerte en advokat seg slik:

²⁵ Advokatfirmaet Andersen & Bache-Wiig.

«Nemnda praktiserer ikke kontradiksjon (forhåndsvarsel) slik forvaltningsloven krever. Det blir anført faktum og anførsler under møtet som klageren/advokat ikke er blitt informert om tidligere. Dette er i strid med forvaltningsloven og må innskjerpes.»

Vi går nærmere inn på disse spørsmålene i avsnitt 10.4 (s 137). Her nøyer vi oss med å konstatere at *UNEs forståelse og praktisering av innsynsreglene i Forvaltningsloven har uheldige virkninger for tilliten til klageorganet.*

4.4 Gjennomføringen av nemndmøter

Nemndmøter har som tidligere nevnt²⁶ bare vært anvendt som behandlingsform i under ti prosent av sakene. Siden dette *i prinsippet betraktes som UNEs primære behandlingsmåte*, skal vi ikke desto mindre gi en grundig beskrivelse av hvordan møtene oppleves av advokater og nemndmedlemmer.

Avsnitt 4.4 er hovedsakelig basert på *vår egen spørreundersøkelse* og enkelte *intervjuer*. Vi har videre sett hen til *NOAS-undersøkelsen* og *UNEs egne oppsummeringer av evalueringsskjemaer* som nemndmedlemmene fyller ut etter å ha deltatt i nemndmøter. Vi gjengir også oppfatninger hos UNEs nemndledere og sekretariat når disse kan være egnet til å utdype de «eksterne» aktørenes synspunkter.

Det kan være metodisk diskutabelt å la spørreskjemaespondenter oppsummere et «generelt inntrykk» på en tallskala. Resultatene blir ofte mer pålitelige dersom man ber respondentene beskrive enkelthendelser, og da helst slike som ligger nær i tid. I spørreundersøkelsen ba vi derfor respondentene om å vurdere dels *det siste møtet* de deltok i og dels *siste sak med personlig fremmøte*.

Ca åtti prosent av advokatene som svarte, har hatt kontakt med UNE i ti måneder eller mer. En tredjedel av advokatene hadde bare deltatt i ett nemndmøte. Ytterligere tredve prosent hadde deltatt i to til fire møter. Bare ti prosent av advokatene hadde vært med på mer enn åtte nemndmøter.

²⁶ Avsnitt 1.1, s 20.

Nær halvparten av nemndmedlemmene hadde bare erfaring fra ett nemndmøte, mens ytterligere førti prosent hadde deltatt i to eller tre møter. Bare fem prosent hadde deltatt i mer enn fire nemndmøter.²⁷

Forberedelsene

Både advokater, tolker og nemndmedlemmer blir gjort kjent med UNEs *interne retningslinjer for gjennomføring av nemndsamlinger* før fremmøte.²⁸

Et ganske klart flertall av nemndmedlemmene følte seg *godt informert om sin rolle og oppgave* da de møtte i nemnda *første gang*.²⁹ Blant advokatene er antallet som følte seg godt forberedt, noe lavere. Sytti prosent av nemndmedlemmene sier at de fikk det de trengte av *lovverk, konvensjoner mv* før *siste møte* de deltok i. Imidlertid mener bare halvparten at de fikk tilstrekkelig *bakgrunnsstoff om den humanitære og menneskerettslige situasjonen* i klagerens hjemland.³⁰

Både gjennom UNEs egne tilbakemeldingsskjemaer og gjennom NOAS' undersøkelse er det kommet frem at *mange nemndmedlemmer har etterlyst mer tid til saksforberedelse* før møtet settes. Blant NOAS' respondenter oppgir en fjerdedel av dem som var i nemndmøte høsten 2001 at de brukte en halvtime eller tre kvarter til å lese saksdokumenter før møtet begynte.³¹ En drøy tredjedel oppgir én time, og førti prosent mer enn én time. Våre tall avviker noe fra NOAS'. *Førti prosent* oppgir at de brukte *mellom en halv og en hel time pr sak* til forberedelse, mens *femti prosent* oppgir at de brukte *mellom én og to timer*. Bare ti prosent oppgir at de brukte over to timer pr sak. Det er ingen som brukte mindre enn en halvtime pr sak.

²⁷ Nemndlederne har naturlig nok langt bredere erfaring med nemndmøter. De fleste har ledet mellom 30 og 50 nemndmøter med klager til stede og mellom 20 og 50 møter uten personlig fremmøte. Alle nemndlederne har arbeidet i UNE fra oppstart 01.01.01.

²⁸ Retningslinjene er tatt med som vedlegg 4 i denne rapporten.

²⁹ Dette funnet samsvarer bra med resultatene fra UNEs egevaluering.

³⁰ NOAS oppgir omtrent samme tall i sin rapport. Også i UNEs egevaluering rapporteres det at en del nemndmedlemmer ønsker å få tilsendt bakgrunnsstoff før møtet.

³¹ Det fremgår ikke klart om det her er tale om forberedelse pr sak eller til flere saker i samme møte, men vi antar det første.

NOAS fant at ca førtifem prosent av nemndmedlemmene syntes at de generelt fikk nok tid til å lese saksdokumenter, mens de øvrige ikke syntes det. UNE selv rapporterer så godt som identiske tall for 2002.³² Våre funn viser likeledes at *bare halvparten av nemndmedlemmene er tilfreds med den tid de fikk til å forberede seg*. En femtedel er «mellomfornøyd», og en tredjedel misfornøyd. Det er ingen nevneverdig forskjell mellom de fire gruppene av nemndmedlemmer på dette punkt.

UNE har *forsøkt å imøtekomme ønsket om mer forberedelsestid* fra og med sommeren 2002. Hovedregelen er nå at nemndmedlemmer bare deltar i ett møte med personlig fremmøte pr dag, og at dette møtet først starter klokken 13. Når vi skiller mellom nemndmedlemmer som møtte siste gang høsten 2002 og nemndmedlemmer som møtte siste gang på et tidligere tidspunkt, finner vi – noe overraskende – *ingen forskjell* i hva de oppgir av tid medgått til saksforberedelse. Likevel er *andelen som er misfornøyd* med tiden de får til rådighet *redusert* fra nærmere førti prosent til under tyve prosent.

Etter vår oppfatning må *andelen som er misfornøyd med forberedelsestiden fortsatt regnes som ganske stor*.

Iscenesettelsen av møtet

Av grunner vi tidligere har gjort rede for,³³ har vi bare fått intervjuet noen få klagere om deres opplevelse av nemndmøtet. Disse intervjuene samt kommentarer fra advokater tyder imidlertid på at *iscenesettelsen av møtene bryter med iallfall noen klageres forventninger*.

En klager omtalte konsekvent nemndlederen som «dommeren», og trodde på intervjutidspunktet fortsatt at saksbehandleren kom fra UDI og prosederte avslaget. Han syntes det var merkelig at dommeren stilte spørsmål til ham, og spesielt spørsmål som lød som om dommeren var ute etter å «ta» ham. Han har oppfattet det slik at dommere skal lytte; det er aktor og advokat som skal stille spørsmål.

En annen klager oppfattet det slik at det var saksbehandleren som var møteleder, ettersom denne satt med PC og stilte mange spørsmål.

³² Andelen som var fornøyd med forberedelsestiden var noe lavere i 2002 enn i 2001 iflg UNEs egnevalueringsskjemaer.

³³ Avsnitt 2.2 (s 35).

Disse utsagnene bringer oss inn i et sentralt spørsmål, nemlig om UNE fremstår, og bør fremstå, som et «domstøllignende» organ. Vi drøfter dette spørsmålet nærmere senere.³⁴ Her nøyer vi oss med å konstatere at *UNE kan ha et legitimitetsproblem på dette punkt.*

Fasen med klager og advokat til stede

I dette underavsnittet gjennomgår vi i relativt stor detalj hvordan de ulike aktørene oppfatter den fasen i nemndmøtet der klager og advokat deltar. Lesere som kun er interessert i en oppsummering, kan hoppe til s 71.

Tidsbruk og opplysning av saken

Ifølge både advokater og nemndmedlemmer brukes det *som oftest mest tid på faktum* – dvs saksforhold/klagerens situasjon – i den del av møtet hvor klager og advokat er til stede. Ca 60–70 prosent av tiden gikk med til dette i siste sak.³⁵ Den resterende tiden er i gjennomsnitt nokså jevnt fordelt på *landinformasjon og juridiske spørsmål/rettspraksis*.³⁶

Blant både advokater og nemndmedlemmer mener et klart flertall at *klagers egen situasjon ble godt belyst*, og at *klager og advokat fikk den tid de trengte* til å fremlegge saken. Det er også ganske bred enighet om at *spesielle forhold som talte til klagerens fordel, ble godt belyst*. Det samme gjelder *de juridiske sidene* ved saken.³⁷ Advokatene er mer forbeholdne når det gjelder *situasjonen i klagerens hjemland*. Bare halvparten av dem mener denne ble godt belyst; en tredjedel er av motsatt oppfatning.

De som er *mest aktive* under denne delen av møtet, er øyensynlig nemndlederen, klagerens advokat og klageren selv. Saksbehandleren oppfattes som noe mindre aktiv enn disse. Advokatene og nemndlederne mener at saksbehandler er mer aktiv enn nemndmedlemmene, mens nemndmedlemmene oftere mener det er omvendt. Her er det imidlertid stor spredning i svarene.

³⁴ Avsnitt 8.1 (s 92) og avsnitt 8.2 (s 94).

³⁵ Nemndlederne anslår andelen til 80 %.

³⁶ Nemndledere og nemndmedlemmer har øyensynlig litt ulike oppfatninger av hva som hører under «landinformasjon» og hva som hører under «klagerens situasjon».

³⁷ I NOAS-undersøkelsen anga ca åtti prosent av nemndmedlemmene at sakene ble behandlet grundig nok, tyve prosent mente det motsatte.

I gruppeintervjuer i UNEs sekretariat får vi opplyst at *nemndmedlemenes aktivitet* varierer. Noen nemndmedlemmer vegrer seg for å stille spørsmål før klageren og advokaten har forlatt møtet. I andre tilfelle kan nemndmedlemmer opptre som om saksbehandler er en motstander, eller stille ledende spørsmål til klageren.

Ifølge gruppeintervjuene med nemndlederne slippes ikke *advokatene* mye til; de stiller klageren spørsmål og får komme med en kort oppsummering til slutt. UNEs ledelse understreker i intervju at advokatens oppgave under nemndmøte er å hjelpe klager til å belyse sin sak, ikke å holde innledningsforedrag og prosedyre.

Klagerens opptreden

Formålet med at klageren møter, er ifølge UNEs interne retningslinjer at vedkommende skal få *forklare seg* og derved *bidra til at saken blir best mulig opplyst* før avgjørelse tas. Nemndlederen formaner klageren om at hun eller han plikter å forklare seg sannferdig og gi opplysninger som kan ha betydning for avgjørelsen, og at falsk forklaring kan medføre straffansvar. Nemndlederen presenterer også de øvrige deltagerne i møtet og orienterer om deres funksjon.

Både advokater og nemndmedlemmer mener som oftest at *klageren forsto hva som foregikk* i møtet. Ingen advokater og bare én prosent av nemndmedlemmene mener at det definitivt ikke var tilfellet. Etter våre (få) intervjuer med klagere³⁸ er vi imidlertid slett ikke sikre på at et flertall av klagerne har klart for seg hva slags type organ de har møtt i og hva slags rolle de forskjellige aktørene hadde.

Åtti prosent av advokatene mener at *klageren fremsto som troverdig*. Blant nemndmedlemmene synes et moderat flertall det samme; en tredjedel mener at klageren ikke var troverdig.

Advokatens opptreden

At nemndmøtet ikke fungerer som en partsprosess, innebærer at *klagerens advokat får en annen rolle enn i en rettsal*. Ifølge de interne retningslinjene skal advokaten «møte sammen med klageren og bistå denne i nemndmøtet». I utgangspunktet er det er mao klageren som skal bidra til å opplyse saken,

³⁸ Se s 63 ovenfor.

ikke advokaten. Advokaten kan *stille spørsmål til klageren*, og får anledning til å gi *en avsluttende oppsummering*.³⁹

To tredjedeler av nemndmedlemmene mener at *advokaten virket godt forberedt*. Bare ti prosent av nemndmedlemmene erklærer at det definitivt ikke var tilfellet i siste sak.⁴⁰

Drøyt halvparten av nemndmedlemmene og nemndlederne mener at advokaten var *kunnskapsrik*. Bare *et mindretall* mener imidlertid at *advokaten brakte inn nye momenter* under møtet. Det bør imidlertid heller ikke være noe krav så sant advokaten har gjort en god jobb med utformingen av klagen.

Nemndlederens opptreden

Nemndlederen har ifølge de interne retningslinjene *ansvaret for at alle viktige problemstillinger er belyst*, og skal lede gjennomføringen av nemndmøtet og styre utspørringen av klageren.

Advokater og nemndmedlemmer er i alt vesentlig enige om at den delen av møtet de klager og advokat var til stede, ble *ledet på en effektiv måte*, og at *nemndlederen behandlet klageren høflig og hensynsfullt*. Det er også bred eller ganske bred enighet om at *nemndlederen var kunnskapsrik og stilte gode spørsmål*.⁴¹

Som vi så i avsnitt 4.1 (s 55), er det tross disse positive vurderingene *et relativt stort mindretall* blant både advokater og nemndmedlemmer som mener at *nemndleder ikke opptrådte nøytralt* under nemndmøtet.

³⁹ UNEs ledelse opplyser at UNE har hatt møter med Advokatforeningen for å klargjøre advokatens oppgaver i nemndmøter.

⁴⁰ Blant nemndlederne mener tre fjerdedeler at advokaten virket godt forberedt; ingen nemndledere mener at advokaten «slett ikke» virket forberedt.

I NOAS-undersøkelsen mente rundt åtti prosent av nemndmedlemmene at advokaten «generelt» var godt nok forberedt. Ca førti prosent hadde imidlertid opplevd enkelteksempler på det motsatte. NOAS bemerker i rapporten at «kvaliteten på advokatenes arbeid var det punktet som varierte mest mellom de ulike møtene».

⁴¹ Også NOAS erklærer i sin rapport at nemndmøtene «generelt ble gjennomført på en ryddig og oversiktlig måte», men bemerker at «nemndledernes stil og grundighet varierte». I gruppeintervju opplyste saksbehandlere for øvrig at sekretariatet ofte lager i stand en spørsmålsliste til nemndleder på forhånd.

I NOAS-undersøkelsen uttalte noen nemndmedlemmer at nemndlederen bør være mer nidkjær med å *korrigere upassende opptreden* under møtet. Ut fra våre funn fremstår ikke dette som noe dominerende problem. Bare fem av nær førti advokater og ni av sytti nemndmedlemmer har markert at upassende opptreden forekom. Nemndmedlemmene angir stort sett at nemndleder korrigerer slik opptreden, mens advokatene oftest angir at nemndleder ikke gjorde det.

Saksbehandlerens opptreden

I henhold til de interne retningslinjene skal saksbehandleren gi *en kort muntlig fremstilling av sakens faktum, hovedproblemstillinger og tvils-spørsmål* av faktisk, juridisk og/eller landkunnskapsmessig art. Saksbehandleren har *anledning til å stille spørsmål til klageren*, men skal ifølge UNES ledelse *opptre objektivt*.

NOAS stiller seg i sin rapport sterkt kritisk til saksbehandlerens rolle under nemndmøtene. Dette må sees på bakgrunn av at NOAS går inn for en mer domstolslik partsprosess til erstatning for den forvaltningspregede arbeidsform UNE følger. Vi drøfter dette spørsmålet nærmere i avsnitt 8.1 (s 92). Her tar vi utgangspunkt i den rolle saksbehandlerne er tildelt etter dagens ordning.⁴²

Det er bred enighet blant både advokater og nemndmedlemmer om at *saksbehandler virket godt forberedt* i siste møte de deltok i. Et klart flertall blant nemndmedlemmene mener også at *saksbehandleren var kunnskapsrik*; også ganske mange advokater mener det.⁴³

I intervju har seksjonssjefene poengtert at det er viktig at saksbehandler får anledning til å stille spørsmål til søker, siden saksbehandleren er den som har den grundigste kjennskap til saken. Gjennom spørreundersøkelsen har vi konstatert at et flertall blant nemndmedlemmene mener at *saksbehandler stilte gode spørsmål*. Dette utsagnet får imidlertid bare moderat oppslutning blant advokatene.

Flere av respondentene i NOAS-undersøkelsen ga uttrykk for at saksbehandler dominerte for mye i møtet. Våre funn bekrefter ikke dette. *Bare*

⁴² Denne rollen er ifølge nemndlederne ikke så enkel. Det er f eks ikke åpenbart hvem de henvender seg til innledningsvis, når de leser opp faktadelene av saken.

⁴³ Nemndlederne gir saksbehandlerne god karakter på begge punkter.

noen få⁴⁴ advokater og nemndmedlemmer mener saksbehandler dominerte møtet. Av gruppeintervjuene med nemndlederne fremgikk det at iallfall noen av dem gjerne vil innta en mest mulig nøytral rolle selv, og derfor lar saksbehandlerne stille spørsmål etter at nemndleder og nemndmedlemmer er ferdig med sine. I gruppeintervju bekrefter saksbehandlerne at det varierer fra møte til møte om de stiller spørsmål eller ikke. Siden nemndleder og nemndmedlemmene slipper til først, vil antall spørsmål avhenge av hva som allerede er dekket. Det er delte meninger blant saksbehandlerne om de bør spille en mer fremtredende rolle enn i dag. Noen fremholder at det er bortkastet at saksbehandlerne deltar i møtene dersom de bare skal oppsummere fakta fra sakspapirene.

Som vi så i avsnitt 4.1 (s 55), mener *en drøy fjerdedel av nemndmedlemmene* at saksbehandler ikke opptrådte nøytralt. Blant advokatene er det få som har sterke oppfatninger om dette spørsmålet.

Tolkens rolle

Ifølge retningslinjene skal tolken *opptre nøytralt og oversette muntlig alt som blir sagt i møtet*, unntatt advokatens oppsummering til slutt med mindre klageren ber om det. Tolken skal ikke vurdere eller kommentere opplysninger.

Det er bred enighet blant våre respondenter om at *tolken virket dyktig og inntok en korrekt rolle*.

Bare ett nemndmedlem har kommentert tolkens opptreden i fritekst. Dette nemndmedlemmet, som oppgir ha lang erfaring med bruk av tolk, mener at tolkene i to eller tre tilfelle har holdt et svært lavt nivå, og at det ble brukt begreper og metaforer som de overhodet ikke klarte å tolke. Dette ser altså ikke ut til å være noe allment synspunkt. Ifølge gruppeintervjuene har det imidlertid hendt at en nemndleder har bedt om at en aktuelt tolk ikke brukes flere ganger. Årsaken har vært at tolken blir opptatt med å forklare, eller at nemndleder er usikker på om det oversettes riktig. Enkelte ganger har advokatene formidlet at de gjennom tolken har fått nye svar på spørsmål de har stilt klageren tidligere.

Saksbehandlerne karakteriserer tolkene som flinke. Bare noen få ganger har de manglet språkkunnskaper.

⁴⁴ 12–13 %.

I NOAS-rapporten klaget noen nemndmedlemmer over at tolken argumenterte med klageren. Dette forekommer ifølge våre funn svært sjelden. Bare femten prosent av nemndmedlemmene, én nemndleder og ingen av advokatene sier de registrerte noe slikt.

Det bemerkes ellers at nemndmedlemmene kan ha problemer med å forholde seg til en klager gjennom tolk – de ber tolken om å stille klageren spørsmål istedenfor å henvende seg til klageren.

Landrådgivers deltagelse

De interne retningslinjene fastslår at landrådgiveren for det aktuelle området kan delta i nemndmøtet i de tilfellene der det er behov for landkunnskap utover det saksbehandleren har. Formålet med å trekke en landrådgiver inn i møtet, er å *tilføre nemndmøtet kunnskap*. Landrådgiveren har imidlertid *anledning til å stille spørsmål til klageren*.

Etter gruppeintervjuene å dømme er nemndlederne lite innstilt på å ha landrådgiver med under den delen av møtet hvor klager med advokat er til stede. Flere understreker at landinformasjon ikke er tema så lenge klageren er til stede. Det er klager med advokat som skal presentere sin sak for UNE, ikke omvendt. Landrådgiveren har ikke sett saksdokumentene, og skal betraktes som en sakkyndig som skal bistå nemndleder og -medlemmer når klager og advokat er ferdig. Dersom landrådgiver er til stede før dette tidspunkt, bør hun eller han forholde seg passiv. *Dette er et synspunkt som ikke følger av de interne retningslinjene.*

I spørreskjemaet er respondentene bedt om redegjøre for det siste nemndmøtet de deltok i, og angi om landrådgiver deltok før klager og advokat forlot møtet. Ingen av *nemndlederne* angir at landrådgiver deltok under denne fasen. En fjerdedel av *nemndmedlemmene* og rundt en tiendedel av *advokatene* oppgir imidlertid at landrådgiver var til stede. Det er mulig at nemndmedlemmene kan huske feil når det gjelder tidspunktet for landrådgivers inntreden, men det virker usannsynlig at advokatene tar feil på dette punkt.

Gruppeintervjuene med *nemndlederne* tyder på at praksis varierer noe når det gjelder landrådgivers deltagelse i møtene. I enkelte tilfelle ser det ut til at landrådgiverne deltar mens klager og advokat er til stede, for så å kommentere klagerens svar etter at denne og advokaten har forlatt møtet. *Landrådgiverne* bekrefter at de sjelden deltar i møtene – men det varierer noe med hvilke land det dreier seg om. I de tilfelle der landrådgiverne blir kalt inn mens klager og advokat er til stede, kan de være ganske aktive med

spørsmål. I enkelte tilfelle kan møtet gli over i rådslagning mens landrådgiver fortsatt er til stede. Det forekommer at nemndmedlemmene spør landrådgiver om hun eller han mener at klageren er troverdig eller ikke. Det er et spørsmål landrådgiverne avslår å svare på.⁴⁵

Landrådgiverne bemerker for øvrig at nitti prosent av spørsmålene som stilles når de deltar i nemndmøter, dreier seg om landkunnskap. Både nemndledere og saksbehandlere kan mangle tilstrekkelig kunnskap til å stille de rette spørsmålene til klageren.

Bruk av sakkyndige

I *NOAS-rapporten* tas det til orde for at UNE oftere bør innhente uttalelser fra sakkyndige, særlig når det gjelder medisinsk/psykologiske vurderinger. Begrunnelsen er at nemndleder og -medlemmer «foretar sine egne vurderinger innenfor fagområder hvor [de] mangler de nødvendige kvalifikasjoner».

Det er en *klar tilslutning* til denne anbefalingen blant både *advokater og nemndmedlemmer*.⁴⁶

I gruppeintervjuer i *UNEs sekretariat* får vi opplyst at enkelte klagere medbringer lege eller psykolog til nemndmøtet. Noen nemndledere nekter disse adgang til nemndmøtet, mens andre slipper dem inn og lar dem komme til orde. Om de i slike tilfelle opptrer som vitner eller i en sakkyndigrolle, er utydelig.

Oppsummering vedrørende fasen med klager og advokat til stede

De viktigste funnene om denne fasen av nemndmøtene kan oppsummeres slik:

⁴⁵ Det forekommer etter hva vi får opplyst relativt ofte at nemndmedlemmer spør saksbehandler om dennes syn på klagerens troverdighet. Saksbehandlerne later til å være mer villig til å gi uttrykk for sitt oppfatning enn det landrådgiverne er.

⁴⁶ Tilslutningen er moderat blant nemndlederne.

- ▶ Det brukes tilstrekkelig tid på hver enkelt sak, og sakene blir godt belyst.
- ▶ Deltagerne i møtet er jevnt over så aktive som man bør forvente.
- ▶ Klagerne gir inntrykk av å forstå hva som foregår i møtet – men vi har også opplysninger som kan tyde på at det faktisk ikke er tilfellet bestandig.
- ▶ Advokatene møter oftest godt forberedt, men de bringer lite nytt inn i saken.
- ▶ Nemndlederne roses jevnt over for effektiv og hensynsfull møteledelse – men samtidig mener et relativt stort mindretall som tidligere nevnt at nemndleder var tydelig skeptisk til klageren.
- ▶ Saksbehandlerne er gjennomgående godt forberedt og kunnskapsrike. Det er ingenting som tyder på at de dominerer møtene. Også saksbehandlerne oppfattes imidlertid som lite nøytrale av et nokså stort mindretall.
- ▶ Tolkene oppfattes oftest som dyktige og korrekte i sin rolle.
- ▶ Mange advokater og nemndmedlemmer savner sakkyndiguttalelser. Praksis varierer når det gjelder deltagelse fra medbrakt helsepersonell.

Samlet tyder disse funnene på at *gjennomføringen av denne delen av møtet som oftest er tillitvekkende*. Det som kan gi grunn til bekymring, er (igjen) at enkelte deltagere ikke opplever nemndledere og saksbehandlere som nøytrale, at klagerne ikke nødvendigvis forstår hva som foregår i møtet, og at sakkyndige benyttes sjeldnere enn det mange ønsker.

Ytterligere opplysning av saken: Saksbehandlers rolle etter at klager og advokat har forlatt møtet

Etter at klageren og advokaten har forlatt møtet, men før rådslagningen starter, skal saksbehandleren gi *en kort avsluttende kommentar* til saken. Her skal hun eller han *peke på hva som er kommet frem av nytt* som kan være av betydning for resultatet. Saksbehandleren skal så være *tilgjengelig for spørsmål* og bistå nemndlederen og nemndmedlemmene med kunnskap av betydning for saken, enten denne er til gunst eller ugunst for klageren. Saksbehandleren *skal forlate møtet før selve rådslagningen*, og deltar således ikke i avgjørelsen av saken.

På spørreskjemaet angir fjorten av femten nemndledere, men bare sytti prosent av nemndmedlemmene, at *saksbehandler ble igjen i møterommet da klager og advokat forlot møtet*.

Det er enighet om at saksbehandler i denne fasen ga *utfyllende opplysninger*. Det er derimot *uenighet* om hvorvidt *saksbehandler argumenterte for sin innstilling og/eller imøtegikk klagerens/advokatens fremstilling/argumentasjon*. Et moderat antall legmedlemmer angir at så skjedde, mens nemndlederne stort sett avviser det. I NOAS-undersøkelsen svarte nær halvparten av nemndmedlemmene at de generelt opplevde saksbehandlerens fremstilling som «argumenterende ut fra ett ståsted», mens de øvrige svarte at de generelt opplevde saksbehandlerens fremstilling av saksforholdene som «nøytralt resonnerende».⁴⁷ NOAS bemerker at «dette indikerer betydelige variasjoner i saksbehandlerens oppfatning og utøvelse av sin rolle».

I gruppeintervjuene poengterer nemndlederne at saksbehandlers oppgave etter at klager og advokat har forlatt møtet, er å oppsummere hva som nå er nytt. Saksbehandler skal derimot *ikke forsøke å påvirke utfallet*. På den annen side får vi opplyst at saksbehandler *kan påpeke hvilke utsagn som kan være sanne og holdbare*, og hvilke som neppe er det. I våre ører er slike påpekninger egnet til å påvirke utfallet av rådslagningen.

Vi må konkludere med at det *saksbehandlers rolle er utydelig* i denne fasen av møtet, og at det *kan svekke klageordningens legitimitet i både legmedlemmenes, advokatenes og klagerens øyne*.

Rådslagningen

Tidsbruk og aktivitetsnivå

Nær halvparten av *nemndmedlemmene* angir at det gikk med *31–60 minutter til å drøfte saken* under rådslagningen. Ytterligere tredve prosent opplyser at drøftingen tok 61–90 minutter. Bare rundt ti prosent angir at drøftingen tok mindre enn en halv time.⁴⁸

⁴⁷ En tredjedel av advokatene i NOAS-undersøkelsen svarte «argumenterende ut fra ett ståsted»; to tredjedeler svarte «nøytralt resonnerende».

⁴⁸ Nemndlederne angir 31–60 minutter i en tredjedel og 61–90 minutter i vel halvparten av tilfellene. Nemndlederne mener uten unntak at dette var passe tidsbruk.

Tre fjerdedeler av *nemndmedlemmene* synes de fikk *passe tid til rådslagningen*. Drøyt tyve prosent synes de fikk litt for liten tid, mens to prosent – dvs én respondent – synes tiden var «altfor knapp».

Det er *noe ulike oppfatninger om hva tiden ble brukt* til under rådslagningen. Nemndmedlemmene mener i gjennomsnitt at de to mest dominerende temaene var klagerens troverdighet og situasjonen i klagerens hjemland. Juridiske momenter har ifølge disse fått noe mindre oppmerksomhet. Nemndlederne mener juridiske momenter blir grundigst diskutert, med klagerens troverdighet på annen plass.

Det er bred enighet blant nemndmedlemmer og nemndledere om at *alle var aktive* under rådslagningen. I gjennomsnitt er respondentene fra begge grupper tilbøyelige til å se på seg selv som den mest aktive. Det er dermed tydelig at nemndmedlemmene føler at de har fått komme til orde under rådslagningen.

Nemndleders opptreden under rådslagningen

Nemndlederen skal ifølge retningslinjene *lede* rådslagningen, *veilede* nemndmedlemmene, *avgjøre* saken sammen med dem, *skrive protokoll* fra møtet og *utforme vedtaket*.

Det er bred enighet blant nemndmedlemmene om at *rådslagningen ble effektivt ledet*. Det er også bred enighet om at *nemndleder lyttet til legmemlemmenes syn og betraktet dem som likeverdige*. Bare én av ti angir at nemndleder lyttet mer til ett legmemlem enn til det andre.

I NOAS-undersøkelsen fremholdes det som problematisk at «enkelte nemndledere forsøker å presse gjennom sin vurdering», uten at forekomsten tallfestes. I vår undersøkelse oppgir *en drøy femtepart* at *nemndleder opptrådte dominerende*. På den annen side *angir en drøy tredjedel* at *nemndleder endret sin holdning til saken* gjennom diskusjonen under rådslagningen.

Når det gjelder synet på nemndleders dominans, finner vi *klare forskjeller mellom respondentgruppene*. Blant nemndmedlemmer som er foreslått av humanitære organisasjoner, angir rundt tredve prosent at nemndleder opptrådte mer eller mindre dominerende. Andelen er bare halvparten så høy blant nemndmedlemmer foreslått av Juristforbundet og departementene.

Et flertall angir at de ble *tilstrekkelig orientert om praksis i lignende saker*, ca femten prosent er av motsatt oppfatning. I omtrent halvparten av

sakene ønsket legmedlemmene *tilleggsinformasjon*, som nemndleder som oftest fremskaffet på en tilfredsstillende måte.

Oppsummering vedrørende rådslagningen

Det kan virke noe underlig at et nokså stort mindretall mener at nemndleder var dominerende samtidig som det er bred enighet om at hun/han lyttet til legmedlemmenes syn. Til sammen må resultatene tolkes som en bekreftelse på at *rådslagningen fungerer godt i de fleste nemndmedlemmers øyne*.

Landrådgivernes og nemndmedlemmenes opptreden

Landrådgivers bidrag og opptreden

De interne retningslinjene fastslår at landrådgiveren kan gi en *avsluttende kommentar* etter at klageren og advokaten har forlatt møtet. Hun eller han kan også *bli stilt spørsmål* fra nemndlederen og nemndmedlemmene. Landrådgiveren skal innta *en objektiv rolle*, og skal *ikke delta i avgjørelsen* av saken.

Som nevnt oppgir bare fire av de nær førti *advokatene* at landrådgiver deltok mens de var til stede. Blant disse er det ganske bred enighet om at *landrådgiver virket godt forberedt og bidro til å opplyse saken*. I den grad landrådgiver faktisk «opplyste saken» mens klager og advokat var til stede, later det til å være i strid med de rådende oppfatninger blant nemndlederne om landrådgivers rolle (se s 69 ovenfor). Advokatene er *litt mer forbeholdne når det gjelder landrådgivers objektivitet og åpenhet om kilder*. De fire advokatene har ganske ulike oppfatninger av landrådgivers åpenhet for nyanser. De er imidlertid temmelig enige om at *landrådgiver i liten grad ga uttrykk for hva slags beslutning nemnda skulle fatte*.

Nemndmedlemmene gir landrådgiverne *svært god karakter for kunnskapsrikdom, forberedelse og bidrag til å opplyse saken*. Et flertall mener at landrådgiver var *objektiv og klargjorde hvilke kilder hun/han bygget sin vurdering på*. Meningene er noe mer delte når det gjelder landrådgivers åpenhet for nyanser; en drøy fjerdedel har noe å utsette på dette. Som vi tidligere har sett,⁴⁹ er det også ganske mange nemndmedlemmer som har inntrykk av at landrådgiverne identifiserer seg med sekretariatets konklusjon.

⁴⁹ Avsnitt 4.1 (s 54).

Nemndmedlemmene er ganske *uenige* seg imellom i spørsmålet om landrådgiver *anbefalte en bestemt beslutning*. Omtrent tredve prosent mener at det skjedde. Nesten dobbelt så mange mener det motsatte, men tredve prosent er *en høy andel så lenge landrådgiver ikke er tiltenkt en slik rolle*.⁵⁰

Oppsummert ser imidlertid *landrådgiverne i hovedsak ut til å opptre på en tillitvekkende måte*.

Nemndmedlemmenes opptreden

Nemndmedlemmene skal ifølge retningslinjene «*sammen med nemndlederen avgjøre om Utlendingsdirektoratets vedtak skal opprettholdes eller endres*». Dette skal de gjøre på bakgrunn av reglene i utlendingsloven, utlendingsforskriften og andre rettskilder, uten å ta utenforliggende hensyn.

Det er ganske bred enighet blant både advokatene, nemndmedlemmene og nemndlederne om at nemndmedlemmene de har truffet i nemndmøter, har vært *godt forberedt og har opptrådt saklig og fornuftig*. Ganske mange nemndmedlemmer beskriver også sine kolleger som *kunnskapsrike*; her er tilslutningen mer moderat blant advokater og nemndledere. I gruppeintervju bemerker landrådgiverne at de nemndmedlemmer som stiller spørsmål til klageren, tar for seg relevante momenter.

Rundt halvparten av nemndmedlemmene mener at *legmedlemmenes vurdering i enkeltsaker er farget av deres syn på norsk innvandringspolitikk*:

«Nemndmedlemmene får for liten informasjon om det juridiske grunnlaget og rettspraksis. [Jeg] opplever at enkelte nemndmedlemmer bedriver 'partipolitikk' og velger å ikke forholde seg til lovverket. [Det er] varierende innsats fra nemndlederne for å rette dette og få rådslagninger på 'rett kjøp'.»

Få *advokater* mener at legmedlemmenes vurdering er farget av deres innvandringspolitiske syn. De deltar imidlertid ikke under rådslagningen, og har dermed et svakere grunnlag for å gjøre seg opp noen mening på dette punkt.

⁵⁰ Bare to av de femten nemndlederne vi har svar fra, har besvart spørsmålene om landrådgivers rolle. Det er uklart hva dette skyldes, siden spørsmålene gjaldt landrådgivers bidrag totalt, *ikke* eventuelle bidrag mens klager og advokat var til stede.

Nemndlederne svarer omtrent som nemndmedlemmene. I gruppeintervjuer gir de imidlertid uttrykker for at de opplever det som positivt å ha med legfolk, som bidrar til et annet perspektiv på sakene. De fleste nemndmedlemmene fyller sin rolle godt, særlig gjelder det nemndmedlemmer som har tjenestegjort tidligere. Legmedlemmene kan imidlertid ha liten forståelse for at de kan bidra til å skape presedens gjennom avgjørelsene sine. Å lede nemndmøter er derfor også en pedagogisk utfordring for nemndlederen.

Nemndlederne mener imidlertid at en liten gruppe nemndmedlemmer har vist seg mindre egnet. Det gjelder bl a personer som har vært sterkt kritiske til norsk utlendingspolitikk og -forvaltning. Deres politiske grunnholdning skinner gjerne igjennom; de kan vise seg uinteressert i å arbeide seg frem til et juridisk korrekt vedtak. Noen få opptre mer som advokater enn som nemndmedlemmer, og kan i verste fall gjøre seg inhabile gjennom partsinnlegg både i og utenfor møtet.

Vi kan dermed konkludere med at *legmedlemmene oppfattes som saklige og fornuftige* av et flertall advokater, nemndledere og andre nemndmedlemmer. Det er imidlertid ganske mange som mener at legmedlemmenes vurdering farges av deres syn på norsk innvandringspolitikk. Dette er vel i én forstand uunngåelig; svært få av oss tar avgjørelser i et intellektuelt og verdimessig vakuum. På den annen side vil det true klageordningens legitimitet dersom det festner seg et inntrykk av at nemndmedlemmene stemmer ideologisk og ikke etter en nøktern, regelverksforankret vurdering av den enkelte sak. Som vi snart skal se,⁵¹ kan det se til at mange innenfor UDI synes det er vanskelig å forholde seg til avgjørelser i nemndmøter som rettskilder fordi vedtakene oppleves som tilfeldige. Det vil i så fall svekke UNEs muligheter til å fungere presedensskapende.

⁵¹ Avsnitt 4.5 (s 78).

4.5 Generelle oppfatninger om UNEs bidrag til rettssikkerhet

«Samlet vurdering» ..?

I intervjurunden i desember 2002 ba vi både de frivillige organisasjonene og stortingspolitikkerne om en *samlet vurdering av UNEs bidrag til å sikre klagernes rettssikkerhet*.

NOAS fremholdt at klagerne har fått et bedre *utgangspunkt* for retts-sikkerhet, men at gjennomføringen ikke står i forhold til dette potensialet. I praksis har den nye ordningen hatt liten effekt, bortsett fra for de få heldige som har fått fremføre sin sak i fullt nemndmøte. I *de øvrige organisasjonene* var meningene delte. Også fra disse ble det påpekt at svært få saker er blitt behandlet i nemndmøte. Det ble på den annen side fremhevet som fordelaktig at enkeltsaksbehandlingen er tatt ut av den politiske sfære og at man dermed følger maktfordelingsprinsippet bedre.

Stortingspolitikkerne var oftest tilbakeholdne med å mene for mye om dette nå. Det ble imidlertid bemerket at vi vet lite om hvordan det er gått med (asyl)søkere som er sendt ut av landet, og dermed også om hvorvidt avgjørelsene var korrekte eller ikke.

Alt i alt må vi beskrive holdningen blant eksterne aktører til UNEs samlede bidrag som *avventende*.

Vedtakenes kvalitet

I delrapporten fra januar 2002 meddelte vi bl a at mange aktører bemerket at *UNE leverer bedre begrunnelser for vedtakene* enn det som var tilfellet før. De eksterne aktører som har hatt innblikk i UNEs vedtak, roste dem for stor grundighet, samvittighetsfull saksfremstilling, oppdaterte landbeskrivelser og fyldige begrunnelser. Noen av dem vi har intervjuet karakteriserte vedtakene som «utrolig grundige», og mente at f eks UDIs merknader siteres til overmål. Andre sa at vedtakene var «en fryd å lese», at det var tale om vesentlige fremskritt fra Justisdepartementets praksis, og at vedtakene absolutt ikke bør kortes ned, iallfall ikke når det gjelder juridisk diskusjon og troverdighetsvurderinger.

Oppfatningene er stort sett de samme ett år etter.

I *UDI* karakteriseres UNEs vedtak som svært grundige. Det kunne kanskje vært tilstrekkelig med mer summariske begrunnelser i enkelte saker, f eks enkle visumsaker. Generelt kan faktumbeskrivelsene være noe mer

omstendelige enn nødvendig. I tilfelle der UNE har omgjort UDIs vedtak, kan UDI derimot savne en tydeliggjøring av hvorfor UNE har vurdert saken annerledes. I saker der det later til at nemndleder er kommet i mindretall i nemndmøtet, kan det også være vanskelig å se tilstrekkelig sammenheng mellom beslutning og begrunnelse.

Gjennom spørreundersøkelsen sier et flertall av *advokatene* seg enige i at UNE leverer bedre begrunnelser for vedtakene enn det Justisdepartementet gjorde; bare rundt fem prosent mener det motsatte. Også NOAS-undersøkelsen tyder på at advokaten betrakter UNEs vedtak som grundigere begrunnet enn Justisdepartementets. Ikke desto mindre oppgir NOAS at nær halvparten av advokatene sier at de generelt ikke oppfatter begrunnelsene som grundige nok. Ifølge rapporten innvender flere av advokatene at vedtakene kan være for standardmessige og for generelle, og spesielt at de «mangler en tilstrekkelig fyldig redegjørelse for de rettslige sidene ved den enkelte sak».

Vi har ikke spurt advokatene spesifikt om hva de mener om *vedtakenes kvalitet*. Av intervjuene i UDI fremgår det imidlertid at «fyldige begrunnelser» og «vedtak av høy kvalitet» kan og bør oppfattes som to forskjellige ting. Kvaliteten på UNEs vedtak beskrives som *blandet*. Det fremholdes at UNE i for mange tilfelle innvilger søknader pga «sterke menneskelige hensyn» istedenfor å anvende forskriften, og at dette gjør det vanskelig for UDI å finne noen veiledning mht hvor grensene skal trekkes.

Vedtakenes konsistens

Vi kan konstatere at *konsistens i avgjørelser utgjør et problemområde for UNE*. På dette punkt har ikke UNE opparbeidet et solid og entydig omdømme.

Ifølge spørreundersøkelsen varierer *advokatenes* oppfatning av UNEs konsistens. Få har sterke meninger. Oppunder tredve prosent av advokatene mener at UNE opptrer konsistent, en drøy tredjedel mener det motsatte, og like mange inntar et mellomstandpunkt.

NOAS har i våre øyne et noe utydelig forhold til konsistens. Temaet drøftes ikke eksplisitt i rapporten fra mai 2002. UNE kritiseres riktignok for å ha en «uklar, uoversiktlig og lukket» presedensutvikling. Men samtidig fremholder NOAS at «de enkelte nemndenes uavhengighet er og må være grunnleggende for nemndas virke», og konkluderer med å «erkjenne at dette også innebærer en risiko for forskjellsbehandling».

De mest kritiske røstene finner vi i *UDI*.⁵² Her er det en utbredt oppfatning at klagesaker får ulikt utfall selv om både faktum og det rettslige er så godt som identisk, og selv om klagen er avgjort svært nær i tid. Det henvises til eksempler på slike avgjørelser fra både asylområdet og andre områder, i et omfang av flere saker i måneden. Det fremholdes videre at saker UDI betrakter som utvilsomme blir omgjort, mens avslag UDI var i atskillig tvil om, blir opprettholdt.

Avvikene i avgjørelser er ifølge de UDI-ansatte særlig store i saker som behandles i *nemndmøter*. At dette kan skje, er det i og for seg en viss forståelse for i UDI. Det fremholdes imidlertid at avgjørelser kan variere også når samme type sak behandles av ulike *nemndledere*. Det hevdes videre at nemndledere og -møter ikke bare fortolker faktum ulikt i tilnærmet identiske saker, men at nemndledernes lovforståelse varierer. Det siste oppleves som svært problematisk, særlig fordi det ikke finnes kanaler for avklarende dialog mellom UDI og UNE om hva avgjørelsene innebærer.

Nemndmedlemmene kan ikke antas å ha noe større grunnlag for å vurdere UNEs konsistens, ettersom to tredjedeler av dem bare har deltatt i et eller to møter, og nesten ingen har deltatt i mer enn fire. I spørreundersøkelsen er det imidlertid svært få som avstår fra å vurdere UNEs konsistens. Blant dem som svarer, er to tredjedeler overbevist om at UNE opptrer konsistent, og ytterligere en femtedel er ganske sikre på at så er tilfellet. Under fem prosent mener det motsatte.

Legmannsinnslaget: Konsekvenser for avgjørelser og rettssikkerhet

Vi har tidligere⁵³ bemerket at det har vært en klar forventning om at legmannsinnslaget i den nye klageordningen vil føre til en mer romslig praksis. Det er også en vanlig oppfatning at dette har slått til. Et ganske klart flertall blant både nemndmedlemmene selv og advokatene mener at *legmannsinnslaget fører til at flere avslag blir omgjort*. Nemndlederne er enda mer overbevist om dette.⁵⁴

⁵² Og, for så vidt, i UNE selv – se avsnitt 11.4, s 149.

⁵³ Avsnitt 3.2 (s 46).

⁵⁴ Statistikken over dissenser i nemndmøte kan leses som en bekreftelse på denne oppfatningen er korrekt (avsnitt 11.1, s 147).

Om dette innebærer økt rettssikkerhet for klagerne, er imidlertid omdiskutert. Standpunktene avhenger av hva slags rettssikkerhetsbegrep man opererer med. I utgangspunktet er legmannsmedvirkningen ment som en rettssikkerhetsgaranti gjennom anvendelse av *skjønn basert på folkelig rettsfølelse*. På den annen side kan involvering av et stort antall legfolk føre til et *større sprik i avgjørelsene*, og dermed redusert likebehandling.

Aktører vi har intervjuet, har ulike syn på dette «legmannsparadokset». Noen, og da helst jurister, betrakter legmannsinnslaget som *et betydelig problem* som fører til tilfeldige avgjørelser og gjør det vanskelig for UDI å hente noe ut av UNEs avgjørelser. Andre fremholder at legmannsrepresentasjon er *et prinsipp i rettspleien* som bidrar til å sikre legitimitet omkring avgjørelsene, og at risikoen for forskjellsbehandling ikke er større i utlendingsaker enn i andre saker der legfolk deltar i rettsavgjørelser.

Noen går lenger og hevder at likhetsidealet er en illusjon i asylpolitikken: Hva er likheten mellom Pakistan, Chile og Tsjetsjenia? Eller mellom to barnefamilier fra Kongo? Disse fremholder at saker aldri er identiske, og spesielt ikke når det er tale om «sterke menneskelige hensyn». Man må derfor akseptere skjønn og gi avkall på generelle «presedenser». At legmannsinnslaget kan føre til forskjellsbehandling gjennom *tilfeldigheter*, er ikke mer problematisk enn den tidligere saksbehandling i Justisdepartementet, som ifølge disse var preget av *systematisk* forskjellsbehandling av søkere fra ulike land og regioner.

Spørreundersøkelsen viser at det er bred enighet blant advokater og nemndmedlemmer om at *legmannsinnslaget bidrar til økt rettssikkerhet for søkerne*. Bare rundt ti prosent i disse gruppene mener det motsatte. På den annen side mener over førti prosent av advokatene og en drøy tredjedel av nemndmedlemmene at *legmannsinnslaget øker risikoen for forskjellsbehandling*. Dette må oppfattes dithen at mange ser rettssikkerheten som styrket dersom én klager får medhold, selv om andre klagere med et tilsvarende grunnlag ikke får det.

Både i UDI og i UNE betraktes et slikt rettssikkerhetsbegrep som problematisk. I begge instanser hersker det også tvil om hvorvidt legmannsinnslaget er en styrke for rettssikkerheten.⁵⁵

⁵⁵ Se avsnitt 4.5 (s 149) vedrørende synspunktene i UNE.

I *UDI* bemerkes det at nemndmøtene både tar stilling til relativt enkle og svært innviklede saker. Det er f eks *store forskjeller i kompleksitet* når det gjelder Thailand eller Filippinene på den ene side og Somalia på den annen. Legmedlemmene kan dessuten vanskelig ha oversikt over lovverket og hensynene bak.

5 OPPFATNINGER OM UNEs EFFEKTIVITET

De frivillige organisasjonene har øyensynlig et nokså vagt bilde av UNEs produktivitet; det henger nok sammen med at de er mer opptatt av retts-sikkerhetsspørsmål. De har likevel inntrykk av at produktiviteten var høyere i 2002 enn i 2001.

NOAS har i sin rapport notert seg at UNE har fått kritikk «fra andre hold» for høy ressursbruk og liten effektivitet, og bemerker at UNE pr i dag «fremstår ... som en unødvendig tung konstruksjon for et etterprøvings-formål». Spesielt fremholdes det som lite gunstig at «UDIs vurdering reproduseres av et separat sekretariat i nemnda, eventuelt at klagen reproduseres».

I *UDI* har man lite innblikk i arbeidsmåter og produktivitet i UNE. Det bemerkes at UNEs effektivitet rimeligvis blir lavere enn den ellers kunne ha vært når saker behandles i fullt nemndmøte. Det som først og fremst antas å være en bremse for UNE, er imidlertid det høye antall omgjørings-begjæringer. Enkelte søkere kan levere fire–fem slike, over en periode på flere år.

På *Stortinget* later inntrykket oftest til å være at overføringen av klage-sakene til UNE har medført noe raskere saksavvikling.

6 OPPFATTES DEN NYE KLAGEORDNINGEN SOM ET FREMSKRITT?

Gjennom spørreundersøkelsen har et klart flertall av *advokatene* erklært at *det nye klageorganet innebærer et fremskritt sammenlignet med den tidligere ordning* med klagebehandling i departementet. Hele åtti prosent mener det; bare fem prosent sier seg delvis uenige i utsagnet.

UNEs seksjonssjefer og saksbehandlere bemerker i gruppeintervjuer at den nye ordningen er et fremskritt fordi det er blitt større åpenhet og grundighet. Det betraktes som en ubetinget fordel at politikerne ikke lenger kan blande seg inn i behandlingen av enkeltsaker. Til gjengjeld fremholdes det at legmannsskjønnet fører til forskjellsbehandling og redusert retts-sikkerhet. Det burde vært arbeidet mer med likebehandlingsspørsmål både i sekretariatet og blant nemndlederne, og praksis burde vært formidlet klarere til nemndmedlemmene.

Som nevnt i avsnitt 1.1 var det flere presseoppslag i 2001 der enkelte *nemndmedlemmer* gikk kraftig ut mot den nye klageordningen. Disse mente at ordningen ikke fungerte etter hensikten, siden svært få saker ble behandlet i nemndmøter. En gruppe på fjorten–femten nemndmedlemmer som så langt ikke var blitt innkalt til nemndmøter truet med å trekke seg – men bare ett medlem gjorde alvor av det.

Antall nemndmedlemmer er senere redusert til under en tredjedel av det opprinnelige antallet, og de nåværende nemndmedlemmene har alle deltatt i iallfall ett nemndmøte. I vår spørreundersøkelse svarer bare rundt femten prosent av disse nemndmedlemmene at de har vurdert å trekke seg fra vervet. Av disse bemerker rundt en tredjedel at arbeidet tar for mye tid. De øvrige er misfornøyd med hvordan ordningen fungerer. Oftest klages det over at nemndmedlemmene får for lite tid til møteforberedelse, men også andre kommentarer forekommer:

«Følte meg i enkelte saker som et gissel for beslutninger jeg var sterkt uenig i – til tross for dissensmuligheten.»

«Mye er bestemt på forhånd, jeg opplevde at nemndlederne var forutinntatt.»

Enkelte synes vervet er et tungt ansvar:

«Synes det er veldig tøft og vanskelig å skulle avgjøre enkeltmenneskers skjebne.»

De nemndmedlemmer som *ikke* har vurdert å trekke seg, kommenterer gjerne at oppgaven er viktig og interessant. Flere bemerker at de ønsker å møte hyppigere.

«Interessant og meningsfylt verv.»

«Krevende, men interessant.»

«Synes det er spennende å være med på å prege den nye ordningen.»

Under intervjurunden i Stortinget spurte vi også *politikere* om hvordan de så på ordningen ut fra erfaringene så langt. Med få unntak var de lite innstilt på å mene for mye om dette før evalueringen foreligger. Dette skyldes nok ikke bare et ønske om å ta ting i riktig rekkefølge, men også at UNE har vært omfattet av beskjedne medieinteresse,⁵⁶ slik at utenforstående ikke har hatt så store muligheter til å danne seg noe bilde av hvordan ordningen har fungert.

⁵⁶ Vi kommer tilbake til dette i avsnitt 16.3, s 212.

7 UNES LEGITIMITET: KONKLUSJON

Legitimitetsbegrepet er drøftet nærmere ovenfor.⁵⁷ Her vil vi bemerke at *aktørenes forventninger* til den nye klageordningen ikke bare er en målestokk UNEs prestasjoner skal måles opp mot. Forventningene vil også danne et «filter» som et stykke på vei setter begrensninger for den legitimitet, tillit og autoritet UNE kan oppnå. Er forventningene vage, overdrevne eller motstridende, vil det være vanskelig eller umulig for UNE å oppnå en høy grad av legitimitet, nær sagt uavhengig av hvor godt arbeid som leveres.

Blant dem som er kommet til orde i kapittel 3–6, er det flere som også har eller representerer *interesser* på utlendingsområdet. Det er det selvsagt ikke noe galt i; det er disse UNE først og fremst trenger å opparbeide og beholde tillit, legitimitet og autoritet hos. Samtidig må det tas i betraktning at de som har uttalt seg i det foregående, ikke kan og bør forventes å levere fullt ut uhildede og objektive synspunkter.

UNEs legitimitet vil også avhenge av at *utenforstående har et korrekt bilde* av UNEs rammebetingelser og hvordan faktisk UNE fungerer. Dette bildet kan påvirkes av en rekke forhold, som aktørenes velvilje og UNEs evne til «impression management». Evalueringsrapportens del C og D vil forhåpentlig bidra til et mer presist bilde og dermed gi et sikrere grunnlag for eksterne aktørers vurdering av UNE.

UNE og rettssikkerheten

Som nevnt ovenfor⁵⁸ har forventningene omkring økt rettssikkerhet først og fremst vært knyttet til bruk av *legmannsskjønn* og *personlig fremmøte* i nemndmøter.

Både legmannsskjønn og personlig fremmøte har fått en betraktelig mindre plass i UNEs beslutningsprosesser enn det mange aktører har forventet.⁵⁹ Forventningene har etter alt å dømme vært overdrevne når man

⁵⁷ Avsnitt 2.1 (s 27).

⁵⁸ Avsnitt 3.1 (s 45) og 3.2 (s 46).

⁵⁹ Avsnitt 4.2 (s 57).

tar UNEs saksportefølge i betraktning.⁶⁰ Vi kan likevel fastslå at *det hersker større tvil enn ønskelig om valg av behandlingsformer i UNE.*

Nemndmøtene ser i hovedsak ut til å fungere godt.⁶¹ Det er imidlertid noe bekymringsfullt at et nokså stort mindretall advokater og nemndmedlemmer mener at UNEs ansatte ikke opptre nøytralt i møtene, og at mange legmedlemmers stemmegivning oppfattes som farget av deres innvandringspolitiske syn.⁶²

At *andelen klager som blir omgjort* bare utgjør noe under ti prosent, ser i seg selv ikke ut til å undergrave tilliten til UNE. Den skepsis vi kan spore i de frivillige organisasjonene, følger av tvilen om valget av behandlingsform.

Det er langt mer bekymringsfullt at svært mange både utenfor og innenfor UNE opplever at UNE opptre lite *konsistent*.⁶³ Det gjelder ikke bare i saker som involverer legmedlemmer, men også i saker nemndlederne avgjør alene. Som vi senere skal se, er det også en utbredt oppfatning at UNE så langt har bidratt lite til å klargjøre *praksis og gjeldende rett*.⁶⁴

UNE har i det store og det hele opparbeidet et positivt omdømme når det gjelder *opplysning av sakene og tydeliggjøring av begrunnelser*.⁶⁵ Enkelte aktører er mindre tilfreds med UNEs holdning til *åpenhet og innsyn*.⁶⁶

Som tidligere nevnt⁶⁷ vil høy troverdighet på alle de omtalte punkter lede til at UNEs beslutninger *aksepteres som rettferdige*, uansett om det er tale om omgjøringer eller avslag. Vi må konstatere at *mange aktører er forbeholdne eller avventende* når det gjelder dette overordnede kriteriet. Mange av dem vi har intervjuet, gir uttrykk for at de først kan eller vil ta stilling når evalueringen foreligger.

⁶⁰ Avsnitt 3.4 (s 48).

⁶¹ Avsnitt 10.5 (s 141 ff).

⁶² Avsnitt 4.4 (s 75).

⁶³ Avsnitt 4.5 (s 77).

⁶⁴ Se avsnitt 4.5 (s 78) og avsnitt 11.4 nedenfor (s 149).

⁶⁵ Avsnitt 4.5 (s 77).

⁶⁶ Avsnitt 4.3 (s 58). Vi går nøye inn på dette spørsmålet i avsnitt 10.2 (s 128).

⁶⁷ Avsnitt 3.2 (s 46).

UNEs effektivitet

Få aktører føler at de har et sikkert grunnlag for å vurdere UNEs *effektivitet* og *saksbehandlingstid*. Dette spørsmålet er uansett ikke kritisk for UNEs legitimitet.

I delrapporten ble *fleksibilitet* og *reaksjonsevne* nevnt som ytterligere produktivitetskriterier. Her ser UNE ut til å ha et bra omdømme.

Siste ord om UNEs legitimitet

Samlet er det åpenbart at *UNE har enkelte legitimitetsproblemer det er svært viktig å gripe fatt i*. Det gjelder særlig *valg av behandlingsform, innsyn i saksdokumenter og konsistens i vedtak*.

Vi vil imidlertid understreke at *ingen* – eller så godt som ingen – *ser ut til å ønske seg tilbake til den tidligere situasjon der departementet var klageinstans*. Den nye ordningen betraktes av de fleste som en forbedring, eller iallfall som et bedre utgangspunkt for økt rettssikkerhet og effektivitet.

Del C

RETTSSIKKERHET

Del C inneholder vår vurdering av UNEs bidrag til å ivareta søkeres rettssikkerhet. Kapittel 8–12 klargjør altså hva slags tillit og autoritet UNE faktisk har gjort seg fortjent til i våre øyne.

I kapittel 8 drøfter vi enkelte sider ved *UNEs rettsgrunnlag og forvaltningsmessig status*. Vi drøfter hva slags organ UNE egentlig er, og vurderer et forslag om å omgjøre klagebehandlingen fra en forvaltningsprosess til en formalisert partsprosess. Vi kommenterer videre departementets instruksjonsmyndighet og hvorvidt det er heldig at nemndlederne er ansatt på åremål.

I kapittel 9 gjennomgår vi de ulike *behandlingsformene* UNE benytter. Her drøfter vi anvendelsen av disse behandlingsformene og vurderer ulike endringsforslag om beslutningsprosedyre og varsel.

Kapittel 10 er viet UNEs *saksbehandling*. Vi gjennomgår regelverket og drøfter UNEs praktisering av reglene for partsinnsyn. Videre ser vi på nemndmedlemmenes muligheter til forberedelse og enkelte sider ved gjennomføringen av nemndmøtene.

I kapittel 11 kommenterer vi innledningsvis utfallet av klagen. Hovedtyngden av kapitlet gjelder imidlertid *vedtakskvaliteten* – spesielt UNEs ivaretagelse av kravene til likebehandling og en konsistent og tydelig praksis. Vi stiller spørsmålet om UNE så langt har bidratt til å trekke opp praksis på utlendingsområdet, og vurderer ulike mekanismer for etablering av praksis og presedens. Bl a ser vi på «stornemnd» som alternativ til dagens koordineringsutvalg. Kapitlet avsluttes med en diskusjon av andre organisatoriske spørsmål av betydning for vedtakskvaliteten, herunder om nemndlederne bør spesialisere seg mer enn i dag, om det bør stilles kompetansekrav til legmedlemmer, og om UDIs og UNEs landrådgivere bør samle si en felles enhet.

Vi oppsummerer del C i kapittel 12.

8 RETTSGRUNNLAG OG FORVALTNINGSMESSIG STATUS

8.1 Hva slags organ er Utlendingsnemnda?

I lovforarbeidene⁶⁸ omtales Utlendingsnemnda flere steder som «*et domstol-lignende forvaltningsorgan*». UNE anvender også dette begrepet i egenomtale.

Uttrykket «domstollignende» er *ikke benyttet i lov og forskrift*. At begrepet er i bruk, og at det mangler et entydig innhold, har etter vår oppfatning *bidratt til uklarhet og svært varierende forventninger* til hvordan UNE skal og bør fungere.

Figur 6 nedenfor lister opp noen trekk ved henholdsvis forvaltningsorganer og domstoler, og illustrerer hvordan UNE plasserer seg langs disse dimensjonene.

Domstols- og forvaltningspreg			
Forvaltning	UNE		Domstol
Faglig instruksjon ovenfra		●	Faglig uavhengig
Faglig instruksjon internt	S	N/M	Faglig uavhengig
Egen saksbehandling	●		Ingen saksbehandling
Administrativ behandling	●		Partsprosess
Administrativ beslutningsform	S/N	M	Kollegial beslutningsform
Profesjonelt bemannet	S/N	M	Legmannsinnslag
Ikke fremmøte eller advokat	S/N	M	Personlig fremmøte – advokatbistand
Ingen vitneførsel	S/N	(M)	Vitneførsel
Lukkede dører – taushetsbelagte avgjørelser	●		Åpne dører – offentlige avgjørelser
● = UNEs posisjon S = ved avgjørelse i sekretariatet N = ved avgjørelse v/nemndleder alene M = ved avgjørelse i nemndmøte			

Figur 6

⁶⁸ Se Ot prp nr 38 (1995-96) og Ot prp nr 17 (1998-99).

UNE er ifølge loven *faglig uavhengig* og kan ikke instrueres i enkeltsaker av overordnet myndighet. Nemndmøter og nemndledere kan heller ikke instrueres internt når det gjelder hva slags avgjørelser som skal fattes. Vi oppfatter det imidlertid slik at nemndlederne har anledning til å instruere sekretariatet når det gjelder behandlingsmåte, og at dette i realiteten innebærer instruksjonsmyndighet overfor disse vedrørende avgjørelsens innhold. Den faglige uavhengigheten er likevel *et domstollignende trekk* ved UNE.

UNE har imidlertid også klare *forvaltningslignende trekk*. UNE disponerer *et sekretariat med egne saksbehandlere*, som attpåtil tar avgjørelser i nesten halvparten av sakene. For samtlige saker anvendes en *administrativ behandlingsmåte* etter Forvaltningsloven – ikke en partsprosess som i domstolene. Saksforberedelsen er skriftlig, og førstehåndsinstanden – UDI – har ingen rolle under klagebehandlingen.

Hvordan UNE plasserer seg på de øvrige kjennetegn i figur 6, avhenger av hvilken behandlingsform som er valgt i den enkelte sak:

- For saker som behandles i nemndmøte benyttes en *kollegial beslutningsmåte* med *legmannsrepresentasjon*, der klageren (kan) innvilges *personlig fremmøte* med *bistand fra advokat*. Domstolpreget reduseres imidlertid ved at *vitner sjelden føres* og ved at *møtene er lukkede* og *avgjørelsene taushetsbelagt*.
- For saker som avgjøres av nemndleder alene eller av sekretariatet benyttes en *administrativ behandlingsform* ved *profesjonelt personell*, som oftest *uten at klageren og dennes advokat får møte beslutningstageren*.

I sitt høringsbrev av 19. desember 1997 henviser Justisdepartementet til Ot prp nr 38 (1995-96), der det ble understreket det *ikke* er lagt opp til en «prosesslignende behandling» av sakene, selv om nemnda vil bli «et domstollignende organ»:

«Enten de skal avgjøres av en leder alene eller av nemnd, dreier det seg om forvaltningssaker som i utgangspunktet skal avgjøres på grunnlag av saksdokumentene.»

Behandling i nemndmøte innebærer altså ikke at saksbehandlingen endrer karakter. Det er fortsatt Forvaltningsloven som gjelder; nemndmøtet er ikke noen «hovedforhandling».⁶⁹

Etter vår oppfatning er det *uheldig at uttrykket «domstollignende forvaltningsorgan» benyttes*. Det har skapt, og skaper, forventninger UNE ikke lever opp til. Dels er det vanskelig for utenforstående å forstå og akseptere at en så stor andel av sakene behandles uten nemndmøte og personlig fremmøte. Som nevnt ovenfor,⁷⁰ oppfatter dessuten iallfall en del søkere nemndmøtet som en domstol. Dette skyldes også – som én klager påpeker – at lokalene er møblert på en måte som inviterer til en slik oppfatning – se figur 7 på neste side.⁷¹ At klager møter med advokat og at nemndleder gir saksbehandler ordet til «innledningsforedrag», gir likeledes assosiasjoner til en rettssal. Etter vår oppfatning vil uttrykk som «uavhengig klagenemnd» eller «uavhengig klageorgan» samsvare bedre med hva slags forvaltningsorgan UNE er enn uttrykket «domstollignende forvaltningsorgan».

8.2 Omlegging til en formalisert partsprosess?

Forslaget om formalisert partsprosess

I sin rapport fra mai 2002 tar NOAS til orde for å *legge om* nemndmøtebehandlingen til «*en partsprosess med kontradiksjon og bevisumiddelbarhet*». Drivkraften bak forslaget ser ut til å være et ønske om utvidet rett til innsyn i saksdokumenter og saksbehandlers muntlige saksfremstilling i nemndmøtet.

⁶⁹ Vi kommer tilbake til dette i avsnitt 9.4 (s 120).

⁷⁰ Avsnitt 4.4 (s 63).

⁷¹ Klager(e) og advokat sitter i stolene nærmest kamera, med nemndleder og de to nemndmedlemmene midt i mot. Til venstre ved PCen sitter saksbehandler, og til høyre for klageren sitter tolken.



Figur 7

En formalisert partsprosess vil innebære at UDIs saksbehandler er til stede og prosederer sitt avslag, til erstatning for saksbehandler fra UNE. Det vil ifølge NOAS virke skjerpende på UDI, som må forsvare sitt vedtak i klageorganet. I intervju har NOAS fremholdt at dette vil ligne på den danske ordningen, som fungerer bedre enn den norske.⁷²

NOAS tenker seg at saker uten vesentlige tvilsspørsmål fortsatt skal behandles av nemndleder alene, med utgangspunkt i det skriftlige materialet fra UDI og klagerens advokat.

I rapporten bemerkes det at en «partsprosess i fremmøtesakene» kan være en besparende løsning, siden slike saker ikke vil involvere saks-

⁷² Det danske Flygtningenævnet er i likhet med UNE definert som «et uavhengig kollegialt domstollignende forvaltningsorgan». Her avvikles nemndmøtene som en partsprosess, og sekretariatets saksbehandlere skriver ikke noen innstilling i forkant av møtene. I motsetning til i Norge behandler Flygtningenævnet imidlertid bare asylsaker (og bare asyldelen av disse sakene), og nævnets avgjørelser er endelige. I Norge er UNEs avgjørelser forvaltningsvedtak som kan bringes inn for det ordinære domstolssystem.

behandlere i UNE. Begrunnelsen for forslaget er imidlertid først og fremst at en slik ordning vil være «mest tillitvekkende rettssikkerhetsmessig».

Etter vår oppfatning vil man få en nokså spesiell situasjon dersom ett og samme organ skal følge Forvaltningslovens saksbehandlingsregler i noen saker og regler tilsvarende dem som gjelder for domstolsbehandling i andre. Vi skal imidlertid la dette ligge foreløpig og se nærmere på for- og motargumenter vedrørende nemndmøter som en formalisert partsprosess.

Oppfatninger om omlegging til formalisert partsprosess

De øvrige frivillige organisasjonene ser ikke ut til å ha sterke oppfatninger om forslaget. Idéen om en omlegging til partsprosess får ganske klar tilslutning blant *advokatene* – seksti prosent er for og femten prosent imot. *Nemndmedlemmenes* synspunkter fordeler seg ganske jevnt – en drøy tredjedel er imot, en knapp tredjedel for, mens den siste tredjedelen stiller seg nøytrale til forslaget. I *UDI* vekker idéen interesse hos noen, men flere har motforestillinger. De viktigste pro-argumentene blant disse aktørene er som følger:

- ▶ En slik ordning vil gi bedre innsyn og en mer presis saksforberedelse.
- ▶ Prosessen vil bli mer jevnbyrdig og objektiv, siden begge sider blir belyst under samme forhold. Dette vil motvirke at UDIs opprinnelige begrunnelse tillegges for mye vekt.
- ▶ Det vil bli tydeligere for søkerne hva som er motforestillingene mot at de skal få bli i Norge.

Motforestillingene kan oppsummeres slik:

- ▶ Det er bedre med intervjuer med fullt fokus på klager. I en partsprosess kan fokus i saken bli «flyttet fra søkeren og faktumopplysning til advokat og argumentasjon».
- ▶ En slik partsprosess gir ikke nødvendigvis en bedre situasjon for klienten. Den enkelte søker vil være langt mer avhengig av advokatbistandens kvalitet, og det er store nivåforskjeller blant advokatene når det gjelder både kunnskap og engasjement. UNEs saksforberedelse med eventuelt påfølgende nemndmøte gir en større garanti for rettssikkerhet.
- ▶ Dagens ordning virker enkel, grei og relativt ubyråkratisk. Det er et poeng i seg selv at sakene ikke skal ta for lang tid. Forlenget saksbehandlingstid vil i seg selv medføre at søkerne opparbeider større tilknytning til Norge

og at det blir mer rom for å tilføye nye opplysninger, som igjen må undersøkes. Forlenget saksbehandlingstid er spesielt uheldig i opplagte saker og/eller i saker hvor søkeren oppholder seg i utlandet.

- En partsprosess vil være svært ressurskrevende. Dagens ordning er økonomisk meget rasjonell.

Fra UDI fremholdes det også at man der ikke ser på seg selv som «part i saken». UDI skal forvalte regelverket og finne frem til et riktig resultat. Det ligger ikke til denne rollen å «prosedere».

Under gruppeintervjuene har UNEs *nemndledere* bemerket at UNE fortsatt sliter med rollen som en hybrid av domstol og forvaltningsorgan. Særlig i begynnelsen var det en forventning om at UNE skulle følge prinsippene for partsprosess. Nå har UNE fått en tydeligere identitet som forvaltningsorgan.

Argumentene *mot* en omlegging var mest fremtredende under gruppeintervjuene. Disse kretser om de samme momenter som er nevnt ovenfor. Det påpekes at rollen som forvaltningsorgan innebærer at UNE er forpliktet til å belyse den enkelte sak tilstrekkelig. Det kan i og for seg betraktes som ressursødende at UNE bygges opp med et stort apparat med de samme oppgaver som UDI, men det er til fordel for klageren at klageinstansen disponerer et eget sekretariat. Legges klageordningen om til en partsprosess, må klagerne og deres advokater selv ta et ansvar for å få sakene belyst. Dette krever ressurser og kompetanse langt fra alle parter og advokater har. På denne bakgrunn kan det hevdes at få saker vil vinne på en domstolslik behandling.

Spørreskjemaundersøkelsen viser imidlertid at *tross disse betenkelighetene går elleve av femten nemndlederne inn for en omlegging til partsprosess*. Bare to går helt eller delvis imot forslaget. De som *støtter* en omlegging, bemerker bl a at uavhengighet, rettssikkerhet og tillit til prosessen sikres bedre i en formalisert partsprosess hvor rollene er tydeligere:

«Jeg mener en slik prosess vil bidra til at samtlige parter i møtet klarere får definert sine roller. Prøvingen blir mer reell, møtet mindre 'pro forma' og unaturlig.»

«Nemnda vil da få en mer nøytral rolle i prosessen. Det kan være en mulighet å bruke sakkyndige nemndmedlemmer som psykologer, personer med landkunnskap, barneeksperter etc, framfor 'vanlige lekfolk'»

«Ett av hensynene bak innføring av nåværende ordning var tillitsaspektet. Når en del av kritikken mot dagens ordning er basert på at nåværende ordning ikke er egnet til å ivareta dette aspektet – fordi de ikke har tillit til at UNE er upartisk – kan man like godt ta skrittet fullt ut å gjøre dette til en ren partsprosess.»

De som er *imot*, eller *i tvil*, ordlegger seg bl a slik:

«[Helt imot, pga] behovet for politisk styring, fagkompetanse og ressurser. En slik ordning må eventuelt utredes grundigere enn [i] forarbeidet til nåværende ordning ...»

«Ut fra forventninger ute – publikum/organisasjoner/advokater mv – tror jeg at mer partsprosess vil gi større tillit mv. Men ut fra fagfeltet, som forutsetter landkunnskap spesielt, er jeg ikke sikker på at domstolsvarianten vil være den beste løsning. I så fall burde 'dommeren/meddommerne' ha særlig landkunnskap. Alternativet til en 'domstol' kunne f eks [være] en spesielt fagkyndig nemnd – uten legfolk, men sammensatt av personer med landkunnskap, psykologi, barnefaglig bakgrunn, jurist mv ... [Jeg] tror da at 'likebehandling' kunne vært oppnådd i større grad.»

Nemndlederne påpeker videre at det vil være *umulig å behandle alle de grunnløse klagenes gjennom en slik partsprosess*. Det må i så fall etableres en kjæremålsordning.

I UNEs sekretariat er *seksjonssjefene* åpne for å vurdere en omlegging til partsprosess. Også de mener at det i så fall kan være aktuelt med et kjæremålsutvalg som sorterte bort grunnløse og åpenbare saker. Videre måtte UDI ha samme anledning som søkeren til å anke saken inn for rettsvesenet – med mindre man avskjærer denne muligheten for begge parter. *Saksbehandlere* later til å være mer skeptiske til en omlegging. De betoner bl a at en ordning som skissert vil mangle innebygde korrektiver til UDI. *Landrådgiverne* har i gruppeintervju påpekt argumenter både for og imot partsprosess. En motforestilling som kommer i tillegg til dem som er nevnt, er at UDIs saksbehandlerkapasitet må styrkes ved en slik omlegging, og at denne organisasjonen da vil bli svært stor.

Særdomstol?

Som tidligere omtalt var én av grunnene til at Justiskomiteéns mindretall gikk imot den nye klageordningen, at en nemnd ville bli en «spesialdomstol». Dette ville ifølge mindretallet være «i strid med et prinsipielt syn om at spesialdomstoler på flere og flere fagfelt er uheldig».

Uttrykket «spesialdomstol» er muligens ikke helt presist. Et domstollikt UNE vil snarere være det man kaller en *særdomstol*. Det som kjennetegner en særdomstol, er at dens kompetanse er begrenset til en spesiell type saker. Saker som hører under en særdomstol, kan normalt ikke behandles av de alminnelige domstoler. De viktigste særdomstolene i Norge i dag er jordskifterettene og Arbeidsretten.

Spørsmålet om ønskeligheten av spesial- og særdomstoler har vært politisk behandlet flere ganger, siste gang etter Strukturutvalgets innstilling om domstolene i første instans.⁷³ Strukturutvalget tok et klart standpunkt mot opprettelse av ytterligere særdomstoler. Det ble bl a vist til at dommerne ved en særdomstol har et begrenset saksfelt og ikke får en allsidig faglig erfaring. Utvalget mente at dommerne ved særdomstoler lett vil identifisere seg med holdninger som gjør seg gjeldende på det samfunnsområdet det er tale om, noe som kan føre til ensrettethet gjennom overfokusering på enkelte elementer i saksfeltet. Både departementet og Stortinget sluttet seg til Strukturutvalgets vurdering. Departementet trakk imidlertid også frem noen fordeler med sær- og spesialdomstoler. Bl a får de personale med spesiell innsikt og erfaring på feltet og kan behandle saker raskere.⁷⁴

Når stortingsflertallet valgte en nemndløsning i utlendingssaker i februar 1999, var en særdomstol ikke et aktuelt alternativ, verken i proposisjonen eller komitéinnstillingen. Man valgte en ordning der UNEs avgjørelser er *forvaltningsvedtak som kan bringes inn for de ordinære domstoler*. Også våre intervjuer blant stortingspolitikere bekrefter at det man ville ha, var (a) et forvaltningsorgan (b) med legmannsinnslag og (c) egen saksbehandling.

⁷³ NOU 1999:22.

⁷⁴ St meld nr 23 (2000–2001). Både for- og motargumentene er for så vidt like relevante for et forvaltningsorgan som for en domstol.

Anbefaling vedrørende formalisert partsprosess

Med de motforestillinger som finnes i både faglige og politiske miljøer, skal det svært tunge argumenter til før vi kan anbefale å dreie Utlendingsnemnda i retning av en særdomstol. Etter vår oppfatning trekker de viktigste argumentene *imot* en slik omlegging. Vi legger særlig vekt på det som er anført om klagerens rettssikkerhet:

- ▶ Selv om det kan være en risiko for at UNEs saksbehandling i noen tilfelle blir en reprise på UDIs, ser vi en større fare for tilfeldigheter og forskjellsbehandling dersom ansvaret for saksforberedelsen flyttes fra UNEs fagfolk til klageren selv og dennes advokat.
- ▶ Kvalitetsvariasjoner i advokatbistanden vil ha enda større konsekvenser for de saker som skal behandles skriftlig enn for fremmøtesakene. En omlegging vil dermed ytterligere forsterke skillet mellom saker som behandles administrativt og saker som behandles i nemndmøte. Det vil gjøre beslutningen om behandlingsform enda mer kritisk og angripelig.

Effektivitetshensyn taler imidlertid også imot en omlegging:

- ▶ En formalisert partsprosess vil ganske sikkert føre til lengre saksbehandlingstid, noe som er uønsket både av hensyn til søkerne og av økonomiske grunner.
- ▶ Endelig vil en formalisert partsprosess forutsette større ressursinnsats fra advokatens side enn i dag. Hvis ikke klageren selv skal dekke utgiftene, må det offentlige gjøre det. Dersom UNE likevel må opprettholde et stort saksbehandlerkorps for å sortere saker på behandlingsform og forberede alle saker som ikke skal i nemndmøte, blir totalkostnaden trolig merkbart større ved en partsprosess enn ved dagens ordning.

Slik vi ser det, kan spørsmålet om *åpenhet og innsyn* håndteres uavhengig av om behandlingen i UNE er forvaltningsnær eller domstolsnær. Vi drøfter mulige endringer vedrørende UNEs saksforberedelse i avsnitt 10.2 (s 128). I avsnitt 10.5 (s 141) vurderer vi mulige endringer i *prosedyrene for gjennomføring av nemndmøtene*.

8.3 Departementets instruksjonsmyndighet

Som nevnt innledningsvis⁷⁵ er Utlendingsnemnda «et uavhengig organ» som er administrativt underlagt Kommunal- og regionaldepartementet.

Departementet kan instruere nemnda om prioritering av saker, men har ikke instruksjons- eller overprøvingsmyndighet i saker om lovtolking, skjønnsutøving eller avgjørelse av enkeltsaker, ut over det som følger av den generelle instruksjonsmyndighet overfor alle ledd i utlendingslovforvaltningen «når det gjelder hensynet til rikets sikkerhet eller utenrikspolitiske hensyn, og ... avgjørelse av enkeltsak som innbefatter slike hensyn».⁷⁶

Departementets kompetanse til å instruere Utlendingsnemnda på dette grunnlag må dessuten leses med de begrensningene som følger av bestemmelsen om vern mot forfølgelse i Utlendingsloven § 15 tredje avsnitt.⁷⁷ Denne må oppfattes som en referanse til regelen om *non-refoulement* i Flyktningekonvensjonen,⁷⁸ og innebærer at den som «kan frykte forfølgelse som kan begrunne anerkjennelse som flyktning», bare kan sendes ut av landet til et sted hvor det er fare for slik forfølgelse hvis vedkommende «med rimelig grunn anses som en fare for rikets sikkerhet eller ... har fått endelig dom for en særlig alvorlig forbrytelse og ... av den grunn utgjør en fare for samfunnet».

Som nevnt i avsnitt 3.1 (s 45) var et erklært hovedformål med opprettelsen av Utlendingsnemnda som en uavhengig klageinstans, å etablere et organ som ikke skal kunne instrueres av statsråd og departement. En viktig reell underliggende begrunnelse for dette var, slik vi oppfatter det, et ønske om å skjerme departement og statsråd mot påtrykk i enkeltsaker. Når statsråden ikke kan instruere nemnda, kan hun eller han heller ikke gjøres ansvarlig for avgjørelser i enkeltsaker.

Dette er etter vår oppfatning velbegrunnet, men fordi statsråden har mulighet til å intervenere i enkeltsaker under påberopelse av hensynet til rikets sikkerhet eller utenrikspolitiske forhold, er det fortsatt mulig for

⁷⁵ Avsnitt 1.1 (s 19).

⁷⁶ Se Utlendingsloven § 38 første avsnitt.

⁷⁷ Utdrag av Utlendingsloven er tatt med som *vedlegg 1*.

⁷⁸ Se Utlendingsloven § 4, jvf Eli Fisknes, Utlendingsloven (Oslo 1994) s 160.

departementet å gripe inn til søkers skade, om enn med de begrensninger som følger av Utlendingsloven § 15 og Flyktningekonvensjonen.

Etter vår vurdering ligger det *et klart rettssikkerhetsproblem* i at statsrådets instruksjonsmyndighet på dette grunnlaget ikke bare omfatter skjønnsmessige vurderinger som om hvorvidt opphold skal gis på humanitært grunnlag⁷⁹ eller om familiegjeningforening tillates til tross for at underhold ikke er sikret,⁸⁰ men også selve lovanvendelsen. Det betyr at UNE er avskåret fra å ta stilling til om en søker har vern mot utsendelse etter § 15, slik at vedkommende bare kan sendes ut av landet hvis vilkårene i denne bestemmelsen er oppfylt.

En slik regel er allerede i utgangspunktet problematisk i forhold til det alminnelige prinsipp om at alle offentlige organer og offentlige tjenestemenn er forpliktet til å følge norsk rett. Spesielt i forhold til et spesialisert organ som UNE, med et særlig ansvar for å sørge for rettsanvendelsen i forhold på sitt område, fremstår det ganske usedvanlig at departementet skal kunne gå inn og pålegge dette organet å treffe vedtak som det mener strider både mot norsk rett og folkeretten.

Spørsmålet kommer særlig på spissen fordi departementets instruksjonsmyndighet etter § 38 går lengre enn det som følger av unntakene fra hovedregelen om vern mot utsendelse når dette vil medføre fare for forfølgelse. Formuleringen «hensynet til rikets sikkerhet» er etter sin ordlyd videre enn «fare for rikets sikkerhet» i § 15 første avsnitt, og «utenrikspolitiske hensyn» er ikke i det hele tatt noe selvstendig grunnlag for utsendelse av asylsøker som ellers oppfyller vilkårene for vern mot utsendelse.

Slik vi ser det, er det på denne bakgrunn ganske problematisk at departementet er gitt instruksjonsmyndighet overfor UNE også når det gjelder rettsanvendelsen. Ved siden de rent prinsipielle betenkelighetene som knytter seg til at politisk ledelse skal kunne overstyre de faglige vurderinger i et organ som skal ivareta blant annet asylsøkeres rettsikkerhet, kommer her spørsmål om legitimitet og troverdighet lett på spissen. Avgjørelsesprosessen før statsråden treffer en slik beslutning er ikke regulert på annen måte enn ved Forvaltningslovens regler om enkeltvedtak, og ut fra vurderingstemaets karakter er det grunn til å frykte

⁷⁹ Utlendingsloven § 8 andre avsnitt.

⁸⁰ Utlendingsloven § 9 andre setning.

at partsrettigheter og gjennomsiktighet av beslutningsgrunnlaget vil kunne bli ganske mye dårligere også enn det disse reglene krever.

I tillegg kommer så det problemet at bestemmelsen i Utlendingsloven § 38 første setning er egnet til utydeliggjøre betydningen av vernet mot utsendelse i § 15. Man kan lett få det inntrykk § 38 innskrenker det rettslige vernet mot utsendelse utover det som følger av § 15 selv, slik at statsråden har kompetanse til å beslutte utsending også overfor den som i utgangspunktet har vern mot dette etter § 15, hvis «utenrikspolitiske hensyn», for eksempel hensynet til en alliert, tilsier dette.

Om man velger å opprettholde dagens system med instruksjonsmyndighet for statsråden i slike saker, bør det derfor i alle fall gjøres klart at denne myndigheten bare kan utøves innenfor de rammer som § 15 trekker, med den konsekvens at instruksjoner som er begrunnet i «utenrikspolitiske hensyn» bare kan gis i situasjoner hvor det foreligger skjønnsfrihet på utlendingsmyndighetenes hånd, fordi vilkårene etter § 15 ikke er oppfylt. Dette kunne gjøres ved en referanse til § 15 i § 38, for eksempel sålydende: «Dette gjelder likevel bare med de begrensninger som følger av § 15».

8.4 Oppnevningsprosedyre og funksjonstid for nemndledere og nemndmedlemmer

Regelverket

Som omtalt i avsnitt 1.1 har Utlendingsnemnda per i dag 150 medlemmer oppnevnt av Kongen i statsråd etter forslag fra Kommunal- og arbeidsdepartementet, Utenriksdepartementet, Norges Juristforbund og humanitære organisasjoner. Medlemmene oppnevnes for fire år om gangen, med mulighet for gjenoppnevning én gang.⁸¹

I tillegg til disse «menige» medlemmene oppnevner Kongen etter forslag fra de samme instanser også nemndledere i heltids- eller deltidsstilling. Disse må fylle kravene til dommere og beskikkes på samme måte som nemndmedlemmene på åremål av Kongen i statsråd, for maksimalt fire

⁸¹ Utlendingsloven § 38a tredje avsnitt.

pluss fire år.⁸² Per i dag er det som tidligere nevnt seksten nemndledere, fjorten av disse i heltidsstilling, to i henholdsvis 60 og 50 prosent stilling.

Det er ikke gitt nærmere regler om tilsettingsprosedyren, men det er så vidt vi vet ikke benyttet innstillingsråd ved oppnevning av nemndledere, noe som må bety at innstilling gis av direktøren som nærmeste foresatte myndighet etter Tjenestemannsloven § 4 nr. 2 første setning.

Sammensetningen av nemndene – antall nemndmedlemmer

Både sammensetningen av nemndene i den enkelte sak og oppnevningsprosedyren for menige nemndmedlemmer virker forstandig og betryggende.

Det er reist spørsmål om man bør redusere antall nemndmedlemmer ytterligere for dermed å gjøre det mulig for det enkelte medlem å opparbeide større kompetanse og rutine i slik saksbehandling. Dette finner vi det vanskelig å si noe sikkert om. Hensynet til det man kan oppnå i form av større kompetanse og kontinuitet må blant annet veies mot de konsekvensene det vil kunne få for rekrutteringen til disse vervene hvis de blir for tid- og arbeidskrevende. Det er imidlertid et klart poeng at man må legge vekt på å sørge for alle medlemmer får en såpass omfattende og variert praksis at de kan utøve sine verv med autoritet og kompetanse.

Av hvem og hvordan oppnevnes nemndledere?

Lovens regel om at oppnevning av nemndledere skal skje i statsråd er egnet til å understreke viktigheten av nemndledervervet og til å skape oppmerksomhet omkring oppnevningene. Dette er verdifullt, også fordi det gjør det mulig å rette kritisk søkelys mot de oppnevningene som foretas.

Samtidig er slike oppnevninger i praksis irreversible. Når Regjeringen har truffet sitt valg, er det ingen appellinstans. Dette er i seg selv uproblematisk, men det medfører at kvaliteten av og innretningen på saksbehandlingen som går forut for den formelle oppnevning blir svært viktig. Her benytter man Tjenestemannslovens ordinære system, og da slik at det er direktøren for UNE som er innstillende myndighet. Kommunal- og regionaldepartementet legger så saken fram for Regjeringen til avgjørelse. Dette betyr at både direktøren og departementet har mulighet til å «luke ut» kandidater som de anser som lite ønskelige, herunder nemndledere som i

⁸² § 38a andre avsnitt, andre og tredje setning.

forrige funksjonsperiode har eksponert egenskaper eller holdninger som anses som lite ønskelige.

Dette er i seg selv helt legitime prosedyrer i en nødvendig utsilings- og kvalitetssikringsprosess. I en situasjon hvor man kan tenke seg at det kan oppstå spenninger innen UNE eller mellom UNE og departementet når det gjelder forståelsen og praktiseringen av Utlendingslovens regler, er imidlertid en slik relativt formløs vurderingsprosess ikke uproblematisk. Fordi verken direktørens innstilling eller departementets vurdering er underkastet noen form for kontroll hvor grunnlaget for disse må gjøres eksplisitt og rettferdiggjøres overfor en tredjemann, er det en reell fare for at det kan oppstå mistanke om at utvelgelsen skjer ut fra en «lojalitetsvurdering» av søkerne. Dette vil være uheldig ikke bare for UNEs anseelse utad, men også i forhold til forventningen om at nemndlederne skal opptre uavhengig og med høy grad av personlig og faglig integritet. Det kan være vanskelig å tilbakevise påstander om at nemndledere som ønsker gjenoppnevning, bør være varsomme med å innta standpunkter som kan oppfattes som kritiske eller «brysomme» i forhold til nemndas administrasjon og departementet.

For å unngå slike mistanker, bør det *etableres som fast praksis at oppnevning og gjenoppnevning skjer på grunnlag av en innstilling fra et innstillingsråd* etter Tjenestemannslovens § 4, eller aller helst et innstillingsråd med representanter for de instanser som er tillagt forslagsrett i loven ved oppnevning av nemndmedlemmer. Dette vil kunne være et viktig bidrag til å styrke UNEs legitimitet og troverdighet utad, ikke minst fordi en så stor del av enkeltsakene avgjøres av nemndleder.

Funksjonstid for nemndlederne

Reglene om oppnevning og funksjonstid for nemndlederne fremtrer som prinsipielt problematiske i forhold til idealet om en uavhengig klageinstans med domstollignende kvaliteter. Nemndlederne er helt sentrale aktører, både på grunn av sitt lederverv, sin faglige kompetanse og erfaringsgrunnlag, og på grunn av fullmakten i loven til å avgjøre hvilke saker som skal nemndbehandles og hvilke som skal avgjøres av nemndleder selv. Tilliten til UNE vil derfor i vesentlig grad stå og falle med tilliten til nemndledernes kompetanse og integritet.

Under dette perspektiv fremtrer *en ordning hvor ikke bare nemnd-medlemmene, men også nemndlederne, oppnevnes på åremål, som lite heldig.*

Det er her grunn til å understreke at vervet som nemndleder ikke er noen form for tillitsverv, men et tilsettingsforhold i en stilling som forutsettes utøvd på rent faglig grunnlag, og hvor faglig kompetanse må være det dominerende kvalifikasjonskrav og utvelgelsesgrunnlag. I en slik situasjon er det avgjørende viktig at det ikke kan reises spørsmål om Regjeringen ved utvelgelse eller gjenoppnevning av nemndlederne legger vekt på andre hensyn enn rent faglige kvalifikasjoner, for eksempel vedkommendes generelle innstilling når det gjelder praktisering av Utlendingsloven, eller om vedkommende i en tidligere periode har vist stor eller liten vilje til å avlaste nemndapparatet ved å avgjøre mange saker selv. Det bør ikke være mulig å skape selv en svak mistanke om at «snille» nemndledere har bedre muligheter for gjenoppnevning enn de som oppleves som mer pågående i sin prøving av de påklagede avgjørelsene.

Til sammenligning kan nevnes at åremålstilsetting av dommere anses som svært betenkelig av hensyn til dommernes uavhengighet. Dette hensynet er tillagt avgjørende vekt også i Trygderetten, hvor fagdommere er utnevnt som faste medlemmer,⁸³ og i fylkesnemndene for sosiale saker, hvor nemndledervervet er et fast tilsettingsforhold.⁸⁴ Det er vanskelig å se hvorfor dette hensynet ikke skulle være enda viktigere i et politisk ladet rettsfelt og forvaltningsområde som utlendingsforvaltningen. Selv om vi skulle legge til grunn at reglene om åremålstilsetting i praksis ikke påvirker nemndledernes integritet, er dette en ordning som er egnet til å svekke tilliten til et klageorgan som er opprettet nettopp for å avskjære kritikk om politisk overstyring på bekostning av individers rettssikkerhet.

Forventningen under lovforberedelsen⁸⁵ om at en større del av nemndlederne ville bli oppnevnt på deltid, har heller ikke slått til. Det bildet som tegner seg er at nemndledervervet er så krevende både arbeidsmessig og faglig at det tvert imot er ønskelig å rekruttere inn personer som oppfatter dette som den oppgaven de nå skal bruke all sin arbeidskapasitet på.

⁸³ Trygderettsloven § 3 første avsnitt.

⁸⁴ Se Sosialtjenesteloven § 9-2.

⁸⁵ Ot prp nr 17 1998-99 s 29.

Vår anbefaling er derfor at man endrer loven på dette punkt og går over til et system hvor *nemndlederne tilsettes i faste stillinger*, på linje med dommere, trygderettsdommere og ledere for fylkesnemnder.

9 VALG AV BEHANDLINGSFORM

9.1 Tre behandlingsformer

Den formelle hovedregel: Avgjørelse i møte

Som nevnt innledningsvis⁸⁶ er lovens alminnelig utgangspunkt at vedtak i Utlendingsnemnda treffes av et utvalg på tre personer – én nemndleder og to medlemmer som velges ut ved loddtrekning blant de medlemmene som er foreslått av henholdsvis departementene og Norges Juristforbund, og av de humanitære organisasjonene.⁸⁷ Det skal som hovedregel være ett medlem av hvert kjønn.⁸⁸

I forarbeidene⁸⁹ understrekes at når en sak behandles på denne måten, «foregår behandlingen alltid i møte». Dette må – i overensstemmelse med det som legges til grunn som alminnelig regel for kollegiale organer ellers – forstås slik at saksbehandlingen skal skje på grunnlag av muntlige forhandlinger med personlig frammøte av medlemmene.⁹⁰ Saker som behandles på denne måten, avgjøres ved flertallsvedtak.⁹¹

Avgjørelse av nemndleder

Lovens krav om møtebehandling gjelder ikke for saker «som ikke byr på vesentlige tvilsspørsmål». Disse kan avgjøres uten nemndmøte, enten av nemndleder alene eller av sekretariatet.⁹² På grunn av denne unntaksregelen

⁸⁶ Avsnitt 1.1 (s 20).

⁸⁷ § 38b første avsnitt, jvf § 38a tredje avsnitt første setning.

⁸⁸ Utlendingsforskriften § 139 første avsnitt siste setning.

⁸⁹ Ot prp nr 17 1998-99 s 97.

⁹⁰ Jvf Bernt, Overå og Hove, Kommunalrett (4. utg. Oslo 2002) s. 263-265 om tilsvarende problemstilling i kommunalretten, og s. 269-275 om de særlige hjemlene i Kommuneloven for å gjøre unntak fra dette.

⁹¹ § 38b tredje avsnitt andre setning.

⁹² § 38b andre avsnitt første og andre setning.

behandles, som vi har sett, bare en liten del av sakene for UNE i nemndmøter.

I loven heter det at «Nemnda bestemmer selv behandlingsformen».⁹³ For at dette skal kunne bli en praktisk realitet, må imidlertid beslutning om slik behandling kunne treffes uten å sammenkalle til nemndmøte. I Utlendingsforskriften⁹⁴ er det derfor fastsatt at hvis ikke behandlingsformen «fremgår av generelle retningslinjer», treffes beslutning om behandlingsform av en nemndleder.

Det er ikke gitt nærmere regler om hvordan sakene fordeles mellom nemndlederne, men vi har fått opplyst at man helt fra nemnda startet sitt arbeid, har basert seg på at fordelingen mellom nemndlederne skal skje ved hjelp av et loddtrekningssystem og ved hjelp av et automatisert saksfordelingssystem, INKA.

I Utlendingsloven § 38b andre avsnitt tredje og fjerde setning nevnes som eksempler på «saker som kan avgjøres av nemndleder alene»:

- ▶ Klager der vilkårene for å omgjøre Utlendingsdirektoratets vedtak åpenbart må anses å foreligge
- ▶ Klager som må anses som grunnløse
- ▶ Anmodning om omgjøring av vedtak truffet av Utlendingsnemnda når det ikke er grunn til å tro at nemnda vil endre vedtaket.

Når det gjelder avslag på klage, fremgår det av lovforarbeidene⁹⁵ at terskelen for å treffe avgjørelse uten nemndbehandling skal være høy. Det snakkes her om «en klage som må anses *åpenbart* grunnløs», idet det fremholdes at det i slike situasjoner «ville være misbruk av ressurser» å gjennomføre en nemndbehandling i møte.

I Utlendingsforskriften § 140 andre og tredje avsnitt er det gitt en nærmere spesifikasjon av typesituasjoner som «anses som saker som ikke byr på vesentlige tvilsspørsmål»⁹⁶ og hvor nemndleder henholdsvis kan opprettholde eller omgjøre Utlendingsdirektoratets vedtak. Denne listen er

⁹³ § 38b tredje avsnitt første setning.

⁹⁴ § 138 første avsnitt andre setning.

⁹⁵ Ot prp nr 17 1998-99 s 96.

⁹⁶ § 140 første avsnitt siste setning.

imidlertid ikke ment å være uttømmende, i bestemmelsens siste setning fastslås at nemndlederen «kan også omgjøre andre saker som ikke byr på vesentlige tvilsspørsmål».

Direktøren har også utarbeidet interne retningslinjer om dette spørsmålet. Det gis her eksempler på saker som kan anses for å reise vesentlige tvilsspørsmål (behov for å kunne vurdere klagers troverdighet, spørsmål om endring av praksis og spørsmål om oppholdstillatelse på humanitært grunnlag etter Utlendingsloven § 8 andre avsnitt). Deretter angis at man også «bør» benytte nemndmøte for det første hvor saken reiser nye problemstillinger som krever en prinsipiell avklaring, og dernest når «det er tvil om saken byr på vesentlige tvilsspørsmål». Og endelig presiseres at nemndleder også ellers kan beslutte nemndmøte som behandlingsform.

Retningslinjene tar med andre ord bare sikte på å si noe om når saker *kan* avgjøres uten nemndbehandling, ikke noe om når denne behandlingsmåten *må* benyttes. Grunntonen i de interne retningslinjene er dermed markert mer tilbakeholden med hensyn til når nemndsbehandling kan unnlates, enn forskriften.

Nemndleders realitetsavgjørelse av saken er endelig og kan ikke påklages, men parten kan anmode om at saken tas opp igjen med sikte på å vurdere omgjøring. Den nemndlederen som får denne anmodningen til behandling, kan imidlertid selv avgjøre saken om omgjøringsbegjæring «når det ikke er grunn til å anta at nemnda vil endre vedtaket».⁹⁷

Avgjørelse i sekretariatet

Spørsmålet om hvem som treffer beslutning om delegasjon til sekretariatet, er ikke regulert verken i lov eller forskrift, men ved Interne retningslinjer nr 03/2001 fra direktøren delegeres vedtakskompetanse til sekretariatet i visse sakstyper.

Ut fra lovens system må det legges til grunn at terskelen for å tillegge sekretariatet å treffe vedtak, må være ikke uvesentlig høyere enn for avgjørelse ved nemndleder. En rimelig forståelse av lovens system er at sekretariatet bare skal kunne treffe avgjørelse i saker hvor det ikke er *noe* rimelig rom for tvil, verken med hensyn til bedømmelsen av faktum eller når det gjelder rettsanvendelse og forvaltningsskjønn. Dette kommer også til uttrykk i direktørens delegasjonsvedtak til sekretariatet, hvor avgjørelses-

⁹⁷ Utlendingsforskriften § 141 første avsnitt.

myndighet i klagesaker bare tildeles «der det er *åpenbart* at direktoratets vedtak bør opprettholdes», og der det er tale om «klagesaker vedrørende andre saker enn asyl». Asylsaker som kan behandles administrativt er utelukkende «asylsaker framsatt fra utlandet» og «asylsaker der klagen ikke er gitt oppsettende virkning, herunder første asylland-saker og Dublin-saker».⁹⁸

9.2 Sakenes fordeling på behandlingsform: Faktisk situasjon

Rent faktisk er rent administrative avgjørelser ved sekretariatet den dominerende avgjørelsestypen i UNE.

Av 13 031 *behandlede saker* i 2002 ble 65 prosent avsluttet med avgjørelse i sekretariatet. Nemndleder avgjorde 29 prosent alene, mens til sammen 6 prosent av sakene gikk til nemndbehandling.

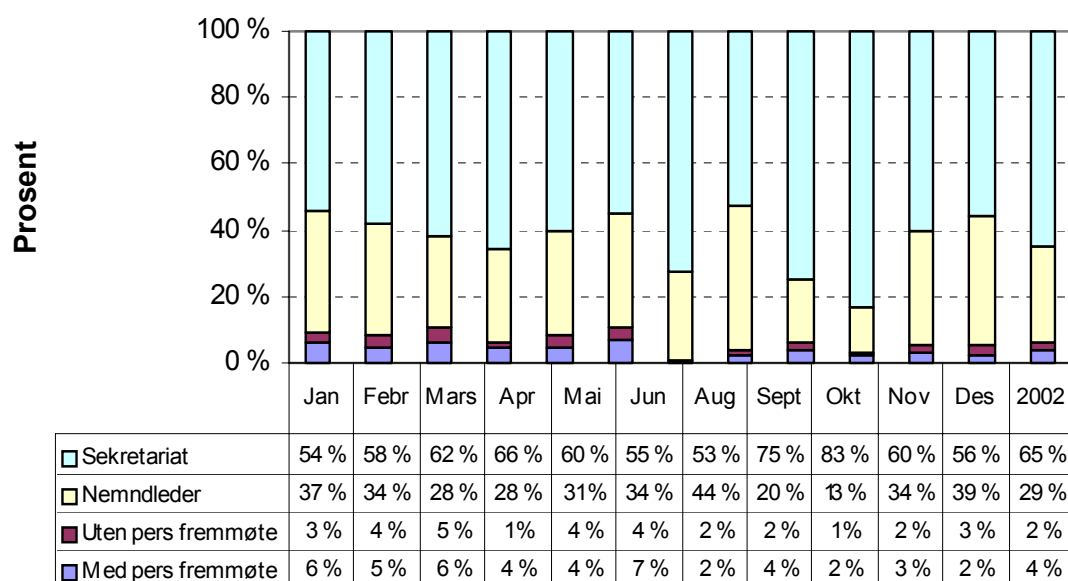
I 2002 ble 17 prosent av *asylsakene* behandlet i nemndmøte, 14 prosent med personlig fremmøte og 3 prosent uten personlig fremmøte. Av de 2 783 asylsakene hvor klage er gitt oppsettende virkning, er altså 473 avgjort på grunnlag av nemndmøte, hvorav 390 med personlig frammøte.

Tabell 1 viser saksfordelingen pr behandlingsform for hele 2002 sammenlignet med hele 2001. Figur 8 viser et mer detaljert bilde for 2002, med prosentandeler pr måned. Både tabellen og figuren tar for seg totaltall for alle sakstyper.

⁹⁸ Dublin-saker er saker som faller inn under Dublinkonvensjonen av 15. juni 1990 om fastsettelse av hvilken stat som er ansvarlig for behandlingen av en asylsøknad som fremlegges i en medlemsstat i De europeiske fellesskap. Norge har sluttet seg til denne konvensjonen, se om dette St prp nr 38 (2000-2001).

Tabell 1. Fordeling av saker på behandlingsform		
	2001	2002
Avgjørelse i sekretariatet	40 %	65 %
Nemndleder alene	50 %	29 %
Nemndmøte uten personlig fremmøte	4 %	2 %
Nemndmøte med personlig fremmøte	6 %	4 %
Sum	100 %	100 %

Fordeling på behandlingsform 2002



Figur 8

Som det fremgår av tabell 1 og figur 8 er andelen saker avgjort i *sekretariatet* økt kraftig fra 2001 til 2002 – fra 40 til 65 prosent. *Nemndledernes* andel er sunket fra 50 til knappe 30 prosent, og andelen saker som er behandlet i *nemndmøte*, er nesten halvert – fra 10 til 6 prosent.

Av figur 9 ser vi at det – rimeligvis – er en sammenheng mellom *antall behandlede saker totalt* og *antall saker som avgjøres i sekretariatet*. Månedene er her sortert etter produksjonsvolum, dvs slik at månedene med lavest antall behandlede saker står til venstre og månedene med høyest antall står lengst til høyre.

Figur 10 viser *sekretariatets andel* av vedtakene for hver måned. Også her er månedene sortert etter saksvolum.

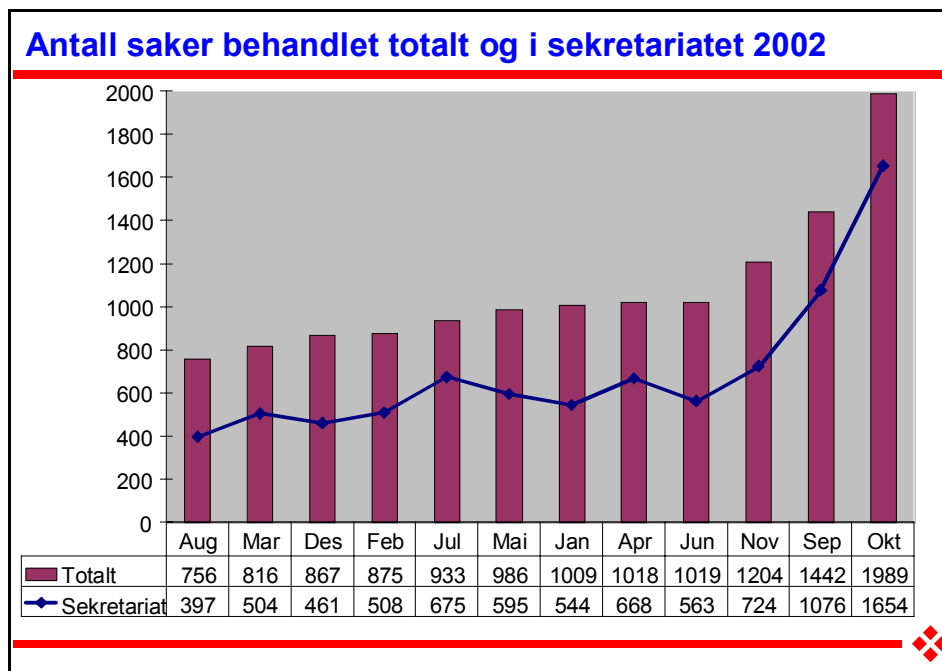
Som regresjonslinjen i figur 10 viser, er det en tendens til at sekretariatet behandler forholdsmessig flere saker i måneder der det er høy saksavvikling. Den mest sannsynlige forklaring på dette, er at produksjonen blir spesielt høy i måneder der det er en stor andel grunnløse søknader som behandles av sekretariatet.

Oppfatninger i UNE om valg av behandlingsform

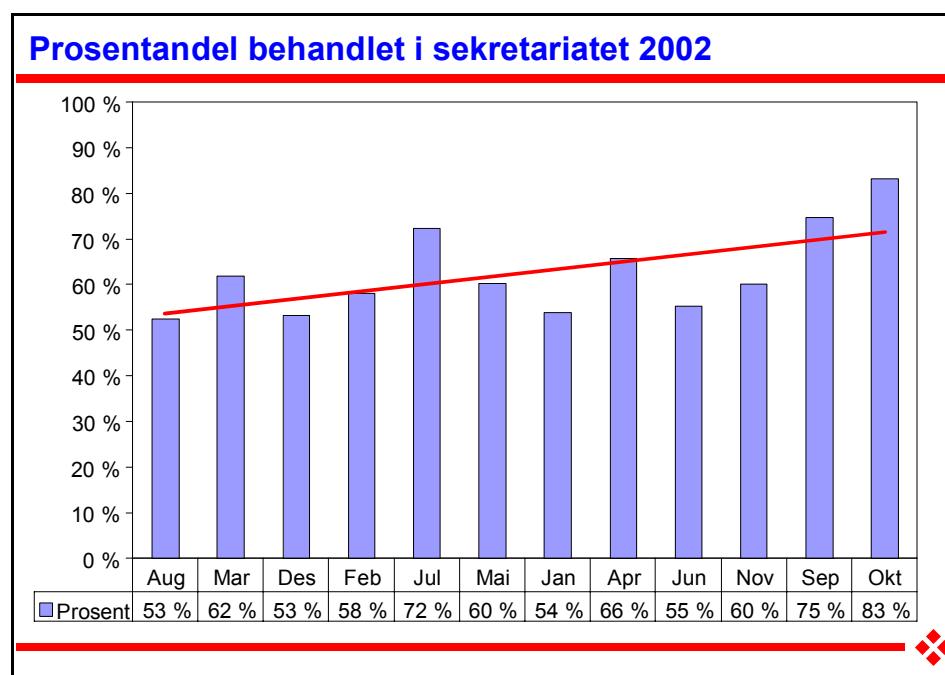
Som tidligere omtalt⁹⁹ finner vi atskillig skepsis blant andre aktører om UNEs valg av behandlingsform i enkeltsaker.

UNEs ledelse har opplyst at UNE i 2001 ba departementet om en klargjøring av lov og forskrift, og at man i påvente av slike presiseringer har lagt seg på det man betrakter som en korrekt forståelse. Alle saker som byr på «vesentlige tvilsspørsmål» henvises til nemndmøte, og dersom det er en asylsak det gjelder, får som regel også klageren anledning til personlig fremmøte. Ledelsen har i interne retningslinjer presisert at behandling i nemndmøte bør velges ikke bare når en sak åpenbart *skal* behandles der, men også dersom det er tvil om dette. Det er videre presisert at nemndleder «også ellers kan ... beslutte nemndmøte som behandlingsform». Enkelte saker behandles følgelig i nemndmøte selv om det ikke er påkrevet etter loven. Slik klagemassen har vært sammensatt, har det ikke vært grunnlag for å behandle flere saker i nemndmøter.

⁹⁹ Avsnitt 4.2, s 57.



Figur 9



Figur 10

Intervjumaterialet bekrefter at *begrepet «vesentlige tvilsspørsmål» trenger avklaring*. Nemndlederne og sekretariatet har øyensynlig ulike oppfatninger om hva som ligger i begrepet. Sekretariatet anvender etter alt å dømme en strengere tolkning av begrepet enn det iallfall en del av nemndlederne gjør.

Ifølge sekretariatet vil en nemndleder som skal behandle en sakstype hun eller han ikke har erfaring med, ofte mene at det er «vesentlig» tvil. Siden sekretariatet håndterer flere saker enn det nemndlederne gjør, kan saksbehandlerne ha bredere erfaring med sakstypen. Som eksempel på en slik sakstype nevnes homofili som grunnlag for forfølgelse.¹⁰⁰

Det er nemndlederne som fatter den endelige beslutning om behandlingsmåte, men divergensen i tolkning kan føre til at saksbehandlere forbereder *forslag til vedtak* for nemndleder istedenfor *merknader* til bruk i nemndmøte – eller omvendt. Det kan føre til ekstraarbeid og redusert produktivitet, men har neppe noen betydning rettssikkerhetsmessig.

Det erkjennes i UNE at *terskelhøyden for «vesentlig tvil» varierer seksjonene imellom*. Dette behøver ikke i seg selv å være et stort problem, siden det er nemndlederne som tar den endelige avgjørelsen om behandlingsmåte. Fra saksbehandlerhold hevdes det imidlertid at *begrepet «vesentlige tvilsspørsmål» tolkes svært forskjellig nemndlederne imellom*. Det fører til at noen nemndledere behandler saker alene som andre ville ha lagt frem for et nemndmøte. Også landrådgiverne har inntrykk av at valg av behandlingsform i lignende saker varierer, ikke bare fra seksjon til seksjon, men også mellom nemndlederne.

Vi har fått opplyst at valg av behandlingsform har vært *tema for flere faglige diskusjoner i UNE*. Det er nå kommet interne retningslinjer som sier at nemndleder og saksbehandler skal *begrunne henholdsvis beslutning og forslag til beslutning om behandlingsform*. Dette er gjort for ytterligere å øke bevisstheten rundt temaet.

¹⁰⁰ For denne sakstypen mener for øvrig intervjuobjekter i UDI at UNE har lagt seg på en streng praksis – se avsnitt 11.4, s 152.

9.3 Behandlingsformer: Vurdering

Generelt er lovens hovedregel¹⁰¹ uttrykk for det alminnelige prinsipp om at *i vanskelige saker er saksbehandling i møte med deltakelse av berørte parter den klart mest betryggende behandlingsformen*. Dette skyldes både at bevisføring og troverdighetsbedømmelse gjennomgående vil bli mer pålitelig ved denne saksbehandlingsformen, og at man ved en slik saksbehandling kan sikre partens rett til å kommentere og gjøre innsigelser mot alt som anføres i saken fra den andre siden – det såkalte kontradiktoriske prinsipp.

Til sammenligning benyttes muntlig saksbehandling for Trygderetten bare etter beslutning fra rettens administrator «når særlige grunner taler for det»,¹⁰² mens avgjørelser i tvangssaker for fylkesnemnd for sosiale saker alltid treffes på grunnlag av «forhandlingsmøte ... for gjennomgåelse av saken samt dokumentasjon og vitneførsel».¹⁰³

For vårt formål er parallellen til tvangssakene den klart mest nærliggende. I forhold til de krav som vi ellers stiller til saksbehandlingen i saker med så alvorlige potensielle konsekvenser for medmenneskers liv, helse og velferd, kunne det synes nærliggende å kreve behandling i nemndmøte med full partsdeltakelse i alle saker for Utlendingsnemnda.

Når lovgiver har valgt en løsning hvor slik behandling i forhandlingsmøte i stor utstrekning kan sløyfes, må dette ses på bakgrunn av det store antall saker det er tale om. Med mer enn 13 000 saker på ett år, vil en regel om at *alle* vedtak må treffes på grunnlag av en slik formalisert behandling som det kreves i tvangssaker for fylkesnemndene, stille krav til kapasiteten i UNE som man vel har lagt til grunn at det neppe ville være realistisk å forutsette oppfylt. Det er også en reell fare for at en slik maksimumsløsning ville kunne føre til urimelig lang saksbehandlingstid, noe som vil kunne være særlig problematisk når mange av de aktuelle avgjørelsene er helt avhengig av å kunne treffes på grunnlag av kvalitets-sikret oppdatert informasjon.

Det er ikke mulig for oss på grunnlag av det materialet vi har gått igjennom å si noe sikkert om forsvarligheten av de vurderingene som gjøres

¹⁰¹ Jvf avsnitt 9.1 (s 108).

¹⁰² Trygderettsloven § 19 andre avsnitt andre setning.

¹⁰³ Sosialtjenesteloven § 9-8 første setning.

når det besluttes at en sak skal avgjøres av henholdsvis nemndleder og sekretariatet.¹⁰⁴ Det er likevel klart et rettssikkerhetsmessig problem at avgjørelsene om *valg av behandlingsform ikke er underkastet noen form for forutgående eller etterfølgende kontroll*, og at *det neppe lar seg gjøre å etablere en slik kontroll* uten at vesentlige deler av gevinsten ved denne forenklete beslutningsformen settes på spill.

Prinsippielt og praktisk oppleves det imidlertid som svært problematisk at avgjørelser i klagesaker, og dermed utlendingsmyndighetens endelige avgjørelse i saken, skal kunne treffes – og som dominerende hovedregel rent faktisk treffes – av et sekretariat. Rent juridisk er det ikke grunnlag for å reise innvendinger mot dette, men i forhold til alminnelige rettssikkerhetsprinsipper fremtrer det som ganske oppsiktsvekkende at vi har etablert et system som kan bli oppfattet som ganske enkel administrativ sandpåstrøing av underinstansens avgjørelse (samt helt unntaksvis oppretting av klare feil).

Her er det en klar og viktig forskjell mellom avgjørelse ved nemndleder og rene sekretariatsavgjørelser: Når nemndleder treffer vedtak i slike saker, skjer det på grunnlag av en *distinkt tottrinns saksbehandling*; saken forberedes av sekretariatet og legges fram til avgjørelse ved nemndleder. Når sekretariatet selv treffer avgjørelsen, er det ikke noe slikt skille. Avgjørelsen kan da fremtre som *en rent administrativ enkeltmannsavgjørelse*, noe som ikke er tilfredsstillende i den sammenhengen vi her snakker om. En mer uttalt formalisering av den interne saksbehandlingen i sekretariatet, etter mønster fra departementenes saksbehandling med første- og annenhånds saksbehandler, vil etter vår oppfatning ikke være tilstrekkelig til å løse dette problemet. Det vil lett bli – og i alle fall bli oppfattet som – en rent kosmetisk reform. Etter alt å dømme vil det heller ikke være hensiktsmessig å formalisere saksgangen i sterkere grad i sekretariatet. Det vil lett medføre dobbeltarbeid og forsinkelser og bidra til å forsterke inntrykket av sekretariatet som et selvstendig beslutningsnivå.

Det er på denne bakgrunn mye som taler for at lov og forskrift burde endres slik at *avgjørelser som ikke treffes i nemndmøte, alltid skal treffes av nemndleder*. Dette vil skape den avstand mellom saksforberedelse og beslutning som etter vår oppfatning er nødvendig ut fra alminnelige rettssikkerhetsidealer.

¹⁰⁴ Vi drøfter dette spørsmålet videre i avsnitt 9.5 (s 123) og 11.2 (s 147).

En slik reform vil bety en dramatisk økning i antall saker som behandles av en nemndleder, noe som kan innebære at det vil bli nødvendig å øke antallet slike. Legger vi til grunn at de sakene som i dag avgjøres av sekretariatet er så opplagte som forutsatt i lovens forarbeider og direktørens retningslinjer, skulle det likevel være en overkommelig oppgave for nemndlederne å gå raskt igjennom saksforeleggene fra sekretariatet for å konstatere om avgjørelsene er så kurante som man forutsetter derfra.

9.4 Særskilt om personlig fremmøte i nemndmøte

Reglene i lov og forskrift, og praktiseringen av disse

Nemndmøtene foregår for lukkede dører.¹⁰⁵ Det fastslås imidlertid¹⁰⁶ at «[k]lager kan gis adgang til å møte personlig og uttale seg» i sak som behandles i møte. Dette er i og for seg unødvendig å si; et kollegialt organ vil alltid kunne gi en part en slik mulighet til å legge fram sin sak direkte i møte, selv om det ikke har plikt til det.

En slik adgang til å møte personlig er bare en rett til å få legge frem sin sak før nemnda treffer sin beslutning. I bestemmelsen om at møtene i skal foregå for lukkede dører, ligger at parten vil ikke kunne være til stede under organets egne drøftinger.

Mens den generelle hovedregel altså er at møtene holdes uten rett til personlig fremmøte av parten, fastslås det i andre setning samme sted at i asylsaker «skal slik adgang som hovedregel gis». I Utlendingsforskriften § 142 tredje avsnitt er denne regelen utdypet ved en spesifisert liste over de typer saker hvor denne regelen skal komme til anvendelse. I tredje avsnitt er spørsmålet om når man skal kunne fravike denne hovedregelen regulert. Det er

- når klagerens fremstilling av faktum er lagt til grunn,
- når det ikke er tvil om faktum, og
- når nemnda anser det åpenbart at personlig fremmøte ikke vil ha betydning for avgjørelsen av saken.

¹⁰⁵ Se Utlendingsloven § 38a femte avsnitt første setning.

¹⁰⁶ I § 38b fjerde avsnitt første setning.

Det forhold at det kan være tvil om hvordan et faktisk forhold skal bedømmes rent juridisk, er ikke omtalt. I Utlendingsforskriften § 142 femte avsnitt er det fastsatt at part som er gitt rett til å møte for nemnda, har rett til å møte sammen med advokat eller annen fullmektig, men dette betyr ikke at man legger opp til et system hvor advokater alltid får møte for nemnda og prosedere eventuelle juridiske tvilsspørsmål.

I 2002 ble det i 60 prosent av de i alt 799 sakene som ble behandlet i nemndmøte innvilget personlig fremmøte. 473 av de nemndbehandlede sakene var asylsaker hvor klage var gitt oppsettende virkning, og av disse ble 390 avgjort etter personlig fremmøte av søker. Prosentandelen nemndmøter med personlig fremmøte i denne sakstypen blir dermed 84 prosent. For andre saker som ble nemndbehandlet var prosentandelen med personlig partsfremmøte 28 prosent.

Vurdering

Den generelle regel om partsdeltakelse og praktiseringen av denne

Utlendingsnemndas saksbehandling skal som alminnelig regel skje på grunnlag av *Forvaltningslovens regler*.¹⁰⁷ Etter disse er det alminnelige *utgangspunkt at saksbehandlingen skjer på grunnlag av skriftlig dokumentasjon*, noe som kommer til uttrykk forutsetningsvis i bestemmelsene om

- ▶ partens rett til dokumentinnsyn (§§ 18 og 19) og utlån av saksdokumenter (§§ 20 og 21),
- ▶ rett for part «som har saklig grunn for det» til å «til å tale muntlig med tjenestemann» (§ 11 første avsnitt), og
- ▶ at dersom en part muntlig gir «nye opplysninger eller anførsler av betydning for avgjørelsen av saken», skal disse «så vidt mulig nedtegnes eller protokolleres» (§ 11 andre avsnitt).

Dette gjelder også klagesaksbehandling, se § 33 første avsnitt.

Utlendingsloven fraviker som alminnelig utgangspunkt ikke denne hovedregelen. Det er gitt en generell regel om at klager «kan gis adgang» til å møte personlig, men dette innebærer ingen alminnelig plikt til for

¹⁰⁷ Utdrag av Forvaltningsloven er tatt med i vedlegg 1.

nemndleder å gi slik rett til fremmøte når hun heller han tar stilling til dette i forkant av møtet. Det kan imidlertid følge av kravet i Forvaltningsloven § 17 om at forvaltningsorganet «skal påse at saken er så godt opplyst som mulig» at nemndleder må innkalle parten for å gi mulighet til oppklaring av faktiske tvilsspørsmål eller en umiddelbar vurdering av hans eller hennes troverdighet. Dette kan være nødvendig uavhengig av om parten selv ønsker det, jvf Ot prp nr 18 1998-1999 hvor det i merknad til forslaget § 38b fjerde avsnitt («ledd») fremholdes at «det forutsettes at en klager møter for nemnda når vedkommende er gitt adgang til det», og at det «vil ... ikke tale til vedkommendes fordel om han eller hun ikke møter eller ikke ønsker å møte».

Samme sted i forarbeidene understrekes at parten ikke har noe alminnelig rettskrav på å få møte for nemnda. Etter å ha minnet om at i asylsaker er hovedregelen at det skal gis adgang til personlig fremmøte, konstaterer departementet at det «av dette følger at nemnda står friere i andre typer saker».

Som eksempler på andre saker enn asylsaker «der det kan være aktuelt med personlig fremmøte», nevnes saker «der videre opphold i Norge avhenger av om samværsrett med barn blir oppfylt eller av om en kvinne er blitt mishandlet av sin ektefelle eller samboer». Som eksempel på «saker der det i utgangspunktet er uaktuelt med personlig fremmøte» nevnes saker der klageren befinner seg i utlandet.

Innkalling av klager til personlig fremmøte betyr ikke at man dermed går over til saksbehandling på grunnlag av «hovedforhandling» eller «forhandlingsmøte». Nemndbehandlingen tar fortsatt utgangspunkt i den skriftlige dokumentasjon som foreligger, og forhandlingene i nemndmøtet skal *supplere*, ikke *tre* i stedet for denne. I forarbeidene (samme sted) beskrives klagers medvirkning som følger:

«Når klageren møter, skal vedkommende uttale seg i saken. Det er nemnda som bestemmer hva han eller hun skal uttale seg om. Klageren må svare på spørsmål fra nemnda, men kan også gis anledning til å si noe vedkommende selv måtte ønske å tilføye. Nemnda kan beslutte at klageren ikke får fremlegge hele saken sin muntlig, idet saksforholdet skal være utredet på forhånd.»

Og, føyes det til:

«Klageren skal bare være til stede i forbindelse med sin egen uttalelse.»

Vurderingen av disse reglene og praktiseringen av dem i denne sammenhengen må på denne bakgrunn ta utgangspunkt i at lovgiver klart har forutsatt at *møterett for klager ikke skal ses som noen partsrettighet, men som et middel til å opplyse saken* der slikt fremmøte kan forventes å bidra til dette. Med den formelle forvaltningsmessige ramme som er etablert rundt klagebehandlingen er det dermed *etter alt å dømme ikke grunnlag for å rette noen kritikk mot at personlig fremmøte i saker som ikke angår asyl, er såpass lavt som 28 prosent*.

Særregelen om rett til personlig fremmøte i asylsaker

I Utlendingsloven § 38 fjerde avsnitt andre setning fastslås altså at «i asylsaker» skal parten «som hovedregel» gis anledning til å møte for nemnda. Presiseringen i Utlendingsforskriften § 142 tredje avsnitt utdyper ved en spesifisert liste de typer saker hvor denne regelen skal komme til anvendelse.

I tredje avsnitt er spørsmålet om når man skal kunne fravike denne hovedregelen nærmere regulert. Det er tale om tre alternative vilkår. Ved siden av det mer generelle «når nemnda anser det åpenbart at personlig fremmøte ikke vil ha betydning for avgjørelsen av saken», nevnes situasjoner hvor «klagerens fremstilling av faktum er lagt til grunn» og hvor «det ikke er tvil om faktum». De to siste alternativene har neppe selvstendig betydning ved siden det første, som sammenfatter det overordnede vurderingstemaet, om fremmøte kan forventes å tilføre saken noe. De understreker imidlertid noe som er et hovedpoeng ved denne vurderingen: Parten skal i tilfelle få møte for å bidra til å styrke det faktiske grunnlaget for den rettslige vurderingen og skjønnsutøvingen.

Det er med andre ord tale om *bidrag til bevisvurderingen i nemnda, ikke om en prosedyresituasjon*. De rettslige problemstillinger og spørsmål som knytter seg til vurderingstemaet ved skjønnsutøvingen forutsettes normalt tilstrekkelig belyst under saksforberedelsen, så mye mer som denne jo tar utgangspunkt i en klage over et vedtak av UDI.

På disse premisser fremtrer både *forskriftsbestemmelsen og UNEs praktisering av denne som forsvarlig og velbegrunnet i forhold til asylsaker hvor klage er gitt oppsettende virkning*.

Noe mer problematisk er forholdet til lovens regel om personlig fremmøte i *asylsaker hvor klage ikke er gitt oppsettende virkning*. Som vi så i avsnitt 9.2 (s 112), utgjorde andelen *asylsaker uten oppsettende virkning* 66 prosent det totale antall slike saker.

Dette er *oppsiktsvekkende høyt* sett på bakgrunn av bestemmelsen i Utlendingsloven § 40 første avsnitt om at Utlendingsdirektoratet bare kan iverksette utsending før vedtaket er endelig, hvis det enten er «åpenbart» at det ikke foreligger slike omstendigheter at parten har krav på vern mot forfølgelse etter § 15 første avsnitt, eller hvis søknad om asyl er avgjort eller under behandling i annet land.

Når det gjelder den siste kategorien, søkere som tidligere har søkt asyl i et annet land, uttales det i forarbeidene til bestemmelsen¹⁰⁸ at «ved bortvisning og retur til et trygt første asylland, vil hovedregelen være at en klage ikke får 'oppsettende virkning'». Vi vil imidlertid anta at det i denne gruppen også er et ikke ubetydelig antall søkere hvor avslag gis på grunnlag av at man finner at vilkårene for asyl ikke er til stede. Det må formodentlig ses i sammenheng med opplysninger om at man fra enkelte land får et stort antall nesten identiske søknader på uholdbart grunnlag, noe som man kan tenke seg gjør det mulig med – og kan tilsi – en ganske summarisk behandling. Vi har imidlertid ikke grunnlag for å vurdere om Utlendingsdirektoratets praksis her er i overensstemmelse med lovgivers forutsetninger.

Hva klagebehandlingen angår, betyr dette som praktisk realitet at *disse søkerne normalt ikke vil få mulighet til å møte personlig for nemnda*. Sakene vil vel bare unntaksvis blir behandlet av nemndleder. Hvis sekretariatet eller eventuelt nemndlederen deler Utlendingsdirektoratets vurdering av at det er «åpenbart» at det ikke foreligger slike omstendigheter at parten kan søke om asyl, er dette uproblematisk, og det vil formodentlig være den dominerende hovedregel. Hvis det imidlertid under klagesaken kommer frem omstendigheter som gjør at utfallet ikke lenger kan anses som så opplagt, slik at saken må gå til nemndbehandling, må det foretas en ny og selvstendig vurdering av spørsmålet om oppsettende virkning. Hvis den usikkerheten som knytter seg til avgjørelsen er av en slik karakter at det ikke er åpenbart at det ikke vil kunne ha betydning å høre parten selv, må nemndleder eller nemnda selv *enten* treffe vedtak om å la klagen få oppsettende virkning¹⁰⁹ *eller* be om at parten gis mulighet til å fremstille seg for nemnda når denne skal behandle klagen. I det siste tilfellet må man eventuelt bringe klageren tilbake til landet hvis man mener det er behov for det.

Vi har ikke grunnlag for å vurdere i hvilken utstrekning dette er en aktuell problemstilling i praksis, og om nemndlederne og nemndene i så fall

¹⁰⁸ Ot prp nr 46 s 241.

¹⁰⁹ Se Forvaltningsloven § 42 første setning.

oppfyller sin plikt på å ta selvstendig stilling til dette spørsmålet under nemndbehandlingen. Vi antar imidlertid at det i alle fall er *ønskelig man i interne retningslinjer understreker nemndleders og nemndas ansvar for å foreta en selvstendig vurdering av dette spørsmålet* i saker som går til nemndbehandling.

9.5 Andre forslag vedrørende beslutning om behandlingsform

Endringer i beslutningsprosedyre for behandlingsform?

Vi har tidligere¹¹⁰ bemerket at noen nemndledere er mer liberale enn andre når det gjelder å henvise saker til behandling i nemndmøte.

At praksis varierer, er i utgangspunktet ikke heldig. Vår gjennomgåelse av saksmapper UNE har oversendt¹¹¹ gir imidlertid ikke grunn til å tro at det gjennomgående er mye å utsette på nemndledernes beslutninger om å avgjøre saker selv. At *enkelte nemndledere* oftere enn andre legger saker til nemndmøte, kan skyldes at de *lar begrepet «vesentlige tvilsspørsmål» strekke seg lenger enn strengt nødvendig*. Enkelte avvik i liberal retning fremstår som en naturlig og nærmest uunngåelig følge av at de interne retningslinjene oppfordrer nemndlederne til å velge nemndmøtebehandling også i saker der slik behandling ikke er påkrevet.¹¹²

I NOAS-rapporten fra mai 2002 hevdet det at avvikene snarere går i motsatt retning, og det foreslås det at *nemndleders beslutning om selv å fatte vedtak, skal etterprøves* av to legmedlemmer. Dersom begge nemndmedlemmene anser at saken byr på vesentlige tvilsspørsmål, skal det kalles inn til et nemndmøte. Dersom ingen eller bare ett av nemndmedlemmene anser at saken byr på vesentlige tvilsspørsmål, fatter nemndlederen vedtak alene.

Ganske mange *advokater* og *nemndmedlemmer* sier seg enige i at nemndmedlemmer bør medvirke i beslutninger om behandlingsform. Det

¹¹⁰ Avsnitt 9.2 (s 113).

¹¹¹ Se avsnitt 11.2 nedenfor (s 147).

¹¹² Se avsnitt 9.2 (s 113).

er imidlertid *nemndlederne* klart uenige i. Slik vi oppfatter det, er årsaken at dette vil bli meget arbeidskrevende og forsinkende.

Vi vil *fraråde forslaget om involvering av nemndmedlemmer*. Vi kan ikke se at det er noe påtrengende behov for en slik ordning, som utvilsomt vil føre til forsinkelser og merarbeid – både i fasen da behandlingsform velges, og fordi konsekvensen ganske sikkert vil bli at flere saker henvises til nemndmøtebehandling, ofte uten god grunn.

Fra *UNEs sekretariat* har det vært pekt på et mulig alternativ, nemlig at *tre nemndledere sammen avgjør behandlingsform* etter at de «ikke oppsettende» sakene er skilt ut.

Også dette virker som *en arbeidskrevende ordning*. Vi ser imidlertid ikke bort fra at UNE kan ha nytte av å gjennomføre noe slikt på *prosjektbasis* en periode for å fremme ensartet praksis blant nemndlederne.¹¹³

Varsel og klageadgang?

NOAS har tatt til orde for at *klager/advokat bør få varsel* før UNE beslutter å la sekretariatet eller nemndleder alene avgjøre en sak eller å avslå personlig fremmøte i nemnda. NOAS har også foreslått at *beslutninger om behandlingsform bør kunne påklages*. Her foreslås det et eget klageorgan som skal behandle «særskilte tilfeller hvor advokaten anser at det er betimelig»; klageadgangen bør være begrenset til «klager hvor man anser at det er klart feilaktig at saken ble behandlet på et lavere nivå enn i et nemndmøte». Det skal altså ikke være tale om en generell etterprøving av alle beslutninger fra en nemndleder om å behandle en sak alene.

¹¹³ Som omtalt i delrapporten fra januar 2002 er det i Danmark etablert en egen prosedyre for «åpenbart grundløse» asylsaker. Det er UDIs søsterorgan (Udlændingestyrelsen) som avgjør hvilke saker som skal behandles i denne prosedyren. De «åpenbart grundløse» sakene sendes direkte fra Udlændingestyrelsen til organisasjonen Dansk Flygtningehjælp for vurdering. Hvis Flygtningehjælpen anser at saken ikke er åpenbart grunnløs, sendes den som en ordinær klagesak til Flygtningenævnet. For øvrig ser ikke Flygtningenævnet noe til sakene som går i «åpenbart grundløs-prosedyre».

KRD og NOAS drøftet våren 2002 mulighetene for å innføre en tilsvarende ordning her, med NOAS i samme rolle som Dansk Flygtningehjælp. Etter hva vi har fått opplyst, kom departementet etter hvert frem til at man ikke ville etablere noen slik ordning. Vi drøfter derfor ikke dette alternativet nærmere her.

Forslagene om varsel og klageadgang får klar tilslutning fra *advokatene*. Gjennom spørreskjemaene sier *nemndlederne* seg derimot klart uenige i begge.

UNEs ledelse bemerker i intervju at varsel og klageadgang ikke er påkrevet ut fra rettssikkerhetshensyn, og at slike ordninger må påregnes å påføre UNE et vesentlig merarbeid. Dersom ressursene stilles til rådighet, er imidlertid UNE parat til å innrette seg etter de bestemmelser som fastsettes.

Som vi tidligere¹¹⁴ har understreket, er vi betenkt over at saksbehandler uten videre fatter vedtak i klager uten oppsettende virkning. Vårt forslag til løsning er imidlertid ikke å innføre en klageadgang vedrørende behandlingsformen, men å *avvikle ordningen med saksbehandlervedtak*, slik at nemndleder også fatter vedtaket i «åpenbare» saker. Med en slik løsning settes ressursinnsatsen inn mot realitetsbehandling istedenfor mot formsspørsmål.

Vi kan ikke se at det har noen hensikt med noe særskilt varsel dersom det ikke er klageadgang. Som vi straks kommer til,¹¹⁵ er det imidlertid utvilsomt at *klageren og dennes advokat har krav på innsyn* i det faktamateriale og den eventuelle innstilling UNE vil legge til grunn *før vedtaket fattes*. Oversendelsen av dette materialet vil for så vidt også tjene som varsel om hvilken behandlingsform som er valgt.

Presisering av «vesentlige tvilsspørsmål»?

«Vesentlige tvilsspørsmål» er et nøkkelbegrep for beslutningen om behandlingsmåte. Innholdet i dette begrepet er på langt nær klart.

Ifølge spørreundersøkelsen er det bred enighet blant både *advokater* og *nemndledere* om at *begrepet «vesentlige tvilsspørsmål» bør presiseres i forskrift*.

Fra *UNEs sekretariat* bekreftes det at begrepet vært mye diskutert, uten at man har nådd frem til noen omforent tolkning. Det fremholdes imidlertid at det vil være vanskelig for KRD å fastsette en definisjon i forskrifts form. Det vil antagelig være enklere å ramme inn begrepet i interne retningslinjer gjennom eksemplifisering.

¹¹⁴ Avsnitt 9.3 (s 117).

¹¹⁵ Avsnitt 10.2 (s 128).

UNEs ledelse bemerker at lovgiver til enhver tid må vurdere hva man ønsker å tydeliggjøre og hvor mye de vil overlate til beslutningstagernes skjønn. I tillegg til «vesentlige tvilsspørsmål» er «sterke menneskelige hensyn» og «særlig tilknytning til riket» begreper som åpner for flere tolkninger, jvf avsnitt 16.4 (s 216).

10 UNEs SAKSBEHANDLING

10.1 Saksbehandlingen ved nemndavgjørelse: Regelverket

Utlendingsloven gir ingen nærmere regler om saksbehandlingen når avgjørelse skal treffes i nemndmøte, bortsett fra at avgjørelse treffes «ved flertallsvedtak».¹¹⁶ Loven fastsetter imidlertid at Kongen kan «gi regler om nemndas arbeidsform og den nærmere behandling av sakene».¹¹⁷ Dette er gjort i Utlendingsforskriften § 139, men denne bestemmelsen sier ikke noe om hvordan selve nemndbehandlingen skal foregå, bortsett fra at det er gitt regler om voteringsrekkefølgen i asylsaker (tredje avsnitt) og utvisningsaker, samt om hvordan man forholder seg hvis det ikke er flertall for en bestemt tidsramme for et eventuelt innreiseforbud (fjerde avsnitt). I tillegg inneholder bestemmelsen (siste avsnitt) regler om vedtakets utforming.

Så langt disse bestemmelsene ikke kommer til anvendelse, må vi falle tilbake på lovens alminnelige regel: «Nemnda bestemmer selv behandlingsformen».¹¹⁸ Det fremgår av forarbeidene¹¹⁹ at slike bestemmelser vil kunne gis som generelle retningslinjer, eller treffes av den enkelte nemnd «når det gjelder saker som faller utenfor slike generelle retningslinjer».

Disse generelle retningslinjene må slik UNE er organisert, gis av direktøren. Dette er gjort ved interne retningslinjer. Vi skal nedenfor presentere elementer i disse som det enten er reist kritikk mot eller som av andre grunner bør vurderes nærmere.

Et hovedpoeng i denne sammenheng er at disse retningslinjene bare er praktisk veiledning om hvordan man kan legge opp arbeidet ved nemndsbehandlingen. De kan ikke gjøre inngrep i klagers partsrettigheter etter Forvaltningsloven eller begrense vedkommende nemnds ansvar etter samme lovs § 17 første avsnitt for å påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes.

¹¹⁶ § 38b tredje avsnitt andre setning.

¹¹⁷ § 38b siste avsnitt.

¹¹⁸ § 38b tredje avsnitt første setning.

¹¹⁹ Ot prp nr 17 1998-99 s 87.

10.2 Partsinnsyn under saksforberedelsen: Oppfatninger

Som vi så i avsnitt 4.3,¹²⁰ har UNE vært utsatt for sterk kritikk for å avskjære partsinnsyn under klagesaksbehandlingen. Det er særlig landinformasjon og sekretariatets merknader til nemndmøtet som har vært etterspurt, og vi skal gjengi synspunkter vedrørende disse i dette avsnittet. Innsynsproblematikken gjelder imidlertid i like stor grad sakspapirer som utarbeides når vedtak fattes av nemndleder alene eller av sekretariatet.

Landinformasjon

Gjennom spørreundersøkelsen har *samtlige advokater* markert at de *ønsker landinformasjonen tilsendt på forhånd*. Både NOAS og så godt som samtlige advokater mener videre at *oppdatert landinformasjon bør legges ut på UNEs web-sider*. NOAS henviser til at dette er praksis i Canada. Det samme er tilfellet i Danmark. I Norge er situasjonen den at landinformasjonen verken publiseres på Internett eller sendes advokater på forespørsel.

Nemndlederne er ifølge spørreskjemaene bare moderat interessert i å sende ut landinformasjonen til advokatene. De er mer positive til å gjøre landinformasjon tilgjengelig på Internett slik at advokatene kan finne den der.

UNEs ledelse har i intervju gitt uttrykk for betenkeligheter ved å gi innsyn i landinformasjonen. Ledelsen har både begrunnet sitt syn muntlig og henvist til en skriftlig redegjørelse til Sivilombudsmannen i forbindelse med en klage fra cand jur Knut Mannsåker.¹²¹ Argumentasjonen kan oppsummeres slik:¹²²

- Det er en fare for at nemndmøtet kan utvikle seg til en slags partsprosess der advokaten prosederer mot landrådgiveren. Dette vil være særlig lite ønskelig i saker der forholdene i klagerens hjemland ikke hører blant det

¹²⁰ Side 58.

¹²¹ UNEs skriv er datert 07.01.2002.

¹²² De tre første momentene stammer fra intervju, de øvrige fra skrevet til Sivilombudsmannen.

nemndleder betrakter som «vesentlige tvilsspørsmål». Det er etter loven bare disse spørsmål nemndmøtet skal ta stilling til.

- ▶ UNE er avhengig av et godt forhold til Utenriksdepartementet og utenriksstasjonene for å få informasjonen, og har tatt til etterretning at disse ikke ønsker noen offentliggjøring av landrapporter. Årsaken er at utgivelse av landinformasjonen kan kompromittere kilder.
- ▶ Advokater som skal møte i nemndmøte bør ikke særbehandles. Utgangspunktet er skriftlig saksbehandling, og det er klageskrivet som er og skal være advokatens viktigste bidrag. Advokater har imidlertid sjelden henvendt seg til UNE for å få tilgang til landinformasjon under utforming av klageskrivet.
- ▶ De fleste saker blir avgjort på bakgrunn av forvaltningens generelle landkunnskap holdt opp mot asylsøkerens individuelle forhold. Det er som regel ikke mulig å identifisere hvilken del av landkunnskapen som er avgjørende, idet man bygger på akkumulert kunnskap der mange kilder holdes sammen og danner et totalbilde, som heller ikke alltid er nedskrevet. Det foreligger dermed ikke nødvendigvis et identifiserbart dokument eller en konkret landopplysning som blir avgjørende for vurderingen. Uansett vil klageren og dennes advokat ha vanskelig for å se hvilket faktagrunnlag som vil være relevant for forvaltningens vurdering. Begrunnelsen i vedtaket vil hva landkunnskap angår ofte fremstå som postuler.
- ▶ Utgivelse av informasjonen vil ikke styrke saksopplysningen, ettersom søkeren allerede har avgitt forklaring og hatt muligheter til å sende inn tilleggsopplysninger som utlendingsforvaltningen har kunnet vurdere. Dersom søkeren har levert informasjon om generelle forhold som er avgjørende for saken, vil forvaltningen kunne vurdere om det skal foretas ytterligere undersøkelser.
- ▶ Utlendingsforvaltningen er også tillagt en kontrollfunksjon. Det vil stride mot lovens formål om man lot asylsøkere få forhåndsinformasjon om grunnlaget for forvaltningens avgjørelser, da søkerne i så fall kan tilpasse forklaringen til hva det er opportunt å påberope seg, og dermed oppnå en tillatelse de ikke har krav på. Å holde landinformasjonen tilbake antas å ha relativt liten betydning for søkerens evne til å ivareta sine legitime interesser.

- Administrativt vil det utgjøre en svært stor belastning på et allerede presset system dersom forvaltningen også må forsyne asylsøkere med landinformasjon på forespørsel.

Vi har fått bekreftet at man i både *Utenriksdepartementet* og *UDI* er klart skeptiske til å publisere landrapporter. Når man kan forsikre om at rapporten vil bli unntatt offentlighet, er det lettere å få tilgang til informasjon, og samtalepartnerne blir mer direkte i sine uttalelser. Disse uttalelsene vil ofte underbygge offentlig tilgjengelig informasjon. Det er også i mange tilfelle ønskelig å kunne henvise til kilder som må beskyttes. Skal landinformasjonen offentliggjøres, må mye av stoffet tas ut. Spesielt gjelder det direkte sitater som kan tilbakeføres til identifiserbare kilder. Landrapportene danskene og kanadierne legger ut på Internett, er «frisert» og mindre informative enn de norske.¹²³ UNE har vurdert å gjøre noe lignende, men er kommet til at det blir for ressurskrevende å tilrettelegge slike rapporter og holde dem kontinuerlig oppdatert.

Det hersker øyensynlig noe uenighet innenfor utlendingsforvaltningen om hvorvidt landinformasjon bør holdes tilbake for å unngå at søkerne «skreddersyr» sine forklaringer til de kriterier UDI og UNE legger til grunn. Argumentet har vært nevnt i UDI, men her sies det også at man i dag uansett kan skaffe seg rikelig med informasjon gjennom Internett om hvilke anførsler man bør benytte seg av ved asylsøknader.

De *advokater* som har begjært innsyn i landinformasjonen, har dels henvist til Forvaltningslovens § 18 annet ledd¹²⁴ og dels til Offentlighetslovens § 5 første ledd¹²⁵ og § 2 tredje ledd.¹²⁶

En slik henvendelse ble besvart slik.¹²⁷

¹²³ Ifølge UDI har imidlertid Danmark en egen lovgivning som forplikter forvaltningsorganet kun til å anvende informasjon som er offentlig.

¹²⁴ «En part har ikke krav på å gjøre seg kjent med dokument som et forvaltningsorgan har utarbeidd for sin interne saksforberedelse» – se vedlegg 1, s 238.

¹²⁵ Så godt som identisk tekst som i Forvaltningslovens §18.2.

¹²⁶ «Forvaltningsorganet skal vurdere om dokumentet likevel bør kunne gjøres kjent helt eller delvis, selv om det etter bestemmelser i loven kan unntas fra offentlighet.»

¹²⁷ Sitert etter NOAS-rapporten.

«[Nemnda har] utarbeidet generell landinformasjon som nemndmedlemmene kan lese etter behov. Denne informasjonen tilhører ikke noen bestemt sak, men er generelle notater om ulike forhold, som også vil omfatte forhold helt uten betydning for de aktuelle sakene som skal opp til behandling.

Dette er dokumenter som er utarbeidet av nemnda for internt bruk, og i den utstrekning de må anses som saksdokumenter, vil de uansett være unntatt fra retten til partsinnsyn, jf forvaltningsloven § 18 annet ledd. Dokumentene er også unntatt fra innsyn etter offentlighetsloven § 5 første ledd. Nemnda har vurdert om det likevel bør gis rett til innsyn i ett eller flere av de interne dokumentene som vil bli fremlagt ut i fra en vurdering etter offentlighetsloven § 2 tredje ledd, men finner ikke at der er grunnlag for å gi rett til slikt innsyn. ...»

Sivilombudsmannen avviste Mannsåkers klage med følgende begrunnelse:

«Som nemnda opplyser i sitt brev av 17 august 2001, har klageren etter forvaltningsloven § 18 rett til å gjøre seg kjent med *sakens* dokumenter. Nemndas generelle landkunnskaper, i denne saken om forholdene i Iran, omfattes ikke av innsynsretten etter forvaltningsloven. Heller ikke offentlighetsloven hjemler et slikt krav. ... Jeg kan ikke se at de innsendte dokumentene gir meg rettslig grunnlag for å kritisere nemndas standpunkt.»¹²⁸

I et senere brev til UNE i samme sak formulerer Sivilombudsmannen seg slik:

«I brevet herfra til Utlendingsnemnda 4 desember 2001 ble det forutsatt at generelle rapporter og dokumenter om forholdene i vedkommende søkers hjemland (utlendingsforvaltningens generelle landkunnskap) ikke nødvendigvis er 'saksdokumenter' i forvaltningslovens eller offentlighetslovens forstand. Jeg finner grunn til å presisere at dette selvfølgelig ikke utelukker at landrapporter mv etter omstendighetene i den konkrete sak må anses som et av 'sakens dokumenter' etter forvaltningslovens § 18, og at det dermed kan bli aktuelt å gi en part som begjærer det (delvis) innsyn. Etter forvaltningslovens § 18 tredje ledd har således parten krav på å få gjøre seg kjent med faktiske opplysninger i saksdokumentene. Slike begjæringer må derfor vurderes konkret i forhold til partsinnsynsreglene i forvaltningsloven.

Videre vil slike landrapporter ofte måtte anses som 'forvaltningens saksdokumenter' etter offentlighetsloven, jf lovens § 3 første ledd. Det er etter loven ikke noe krav om at dokumentet skal ha tilknytning til en konkret sak hvor det skal treffes vedtak av Utlendingsnemnda. ... Utlendingsnemnda har ... plikt til, av eget tiltak, å vurdere meroffentlighet selv om rapportene det begjæres innsyn i etter lovens unntaksbestemmelser *kan* unntas offentlighet. ... Dersom det ikke

¹²⁸ Brev til Mannsåker av 10.10.2001.

foreligger tungtveiende grunner som taler mot offentlighet, bør det praktiseres (hel eller delvis) meroffentlighet. ...

Som det fremgår av mitt brev i dag til Mannsåker, ble det i denne konkrete saken ikke funnet grunn til å kritisere at det ikke ble gitt mer detaljerte opplysninger om utlendingsforvaltningens generelle landkunnskaper.»¹²⁹

Selv om klagen ikke førte frem, må det vel sies at disse merknadene etterlater rom for tvil om hvordan bestemmelsene i Forvaltningsloven og Offentlighetsloven skal forstås og praktiseres.

Sekretariatets merknader

I saker som avgjøres av *nemndleder alene*, utformer saksbehandler et *forslag til vedtak*. I saker som skal behandles i *nemndmøte*, utarbeides det i stedet såkalte *merknader* til saken. Det er disse vi skal studere nærmere i dette underavsnittet.

Ifølge retningslinjene er merknadene grunnlaget for den muntlige saksfremstillingen som gis i møtet, og skal inneholde «en fremstilling av sakens faktum og en redegjørelse for og vurdering av de sentrale problemstillingene og tvilsspørsmålene, slik at det skal være tydelig hva det er nemndmøtet skal ta stilling til.»

Det er ikke så enkelt å danne seg et entydig bilde av hva merknadene egentlig inneholder. Etter hva vi har fått opplyst, omfatter merknadene følgende:

- ▶ Sammendrag av saken
- ▶ Problemstillinger
- ▶ Fakta
- ▶ Vurdering

Merknadene inneholder i prinsippet ikke noen innstilling eller forslag til vedtak. Tanken er at saker som bringes inn i nemndmøte, omfatter vesentlige tvilsspørsmål som det nettopp er nemndmøtets oppgave å ta stilling til. Vi har imidlertid fått opplyst at noen merknader likevel inneholder delkonklusjoner, antyder en hovedkonklusjon eller «heller i en bestemt

¹²⁹ Brev til Utlendingsnemnda av 19.04.2002.

retning». Særlig i flyktningesaker kan det være vanskelig å redegjøre uten å gi uttrykk for om vilkårene for asyl/opphold er oppfylt eller ikke.¹³⁰

Slik vi oppfatter UNEs ledelse, betraktes merknadene som *interne saksdokumenter*, som er unntatt fra partsinnsyn. Fra gruppeintervjuene har vi ellers notert oss følgende andre argumenter mot å sende ut merknadene på forhånd:

- ▶ Prosesskrift sendes ikke frem og tilbake i saker som behandles i forvaltningsorganer.
- ▶ Saksbehandlerne starter møtet med å lese høyt faktadelen i merknadene. Advokatene har da anledning til å komme inn og påpeke eventuelle mangler.
- ▶ Klager og advokat kjenner allerede alt de selv har fremlagt av opplysninger, og kan slutte seg til hva nemnda vil legge vekt på ut fra sakspapirene fra UDI, som bl a inneholder begrunnelsen for avslaget.
- ▶ UNE opererer på et område der mange søknader er grunnløse eller svakt begrunnet, og hvor det kan være svært krevende å fastslå om de opplysninger som er gitt, står til troende. Merknadene påpeker ofte motstridende opplysninger som reiser tvil om klagers troverdighet, og klageren bør ikke få forberede seg på spørsmål om disse forholdene. Å forsyne klager og advokat med de spørsmål man har tenkt å stille på forhånd, vil spolere den umiddelbarheten det personlige fremmøtet skal bidra til, og det kan vanskeliggjøre skjønnsanvendelsen.

Vi skal se nærmere på hvert av disse argumentene i neste hovedavsnitt.

¹³⁰ Et klart flertall blant advokatene går inn for at saksbehandler ikke skal levere «et forslag til konklusjon» i saker som går til nemndmøtebehandling. Mange av dem som ønsker å avskjære konklusjonsforslag, er også tilhengere av en partsprosess, men oppfatningen deles også av advokater som ønsker å beholde dagens system. Vi finner dette nokså merkelig. Det bør være selvsagt at sekretariatet i et forvaltningsorgan må utarbeide et skriftlig beslutningsgrunnlag som ledd i å opplyse saken. Det sentrale spørsmål må være hvorvidt klager og advokat skal få innsyn i dette beslutningsgrunnlaget.

10.3 Partsinnsyn under saksforberedelsen: Vurdering

I Forvaltningsloven § 18 første setning fastslås at parten som alminnelig utgangspunkt «har rett til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter». Denne retten omfatter også rett til vederlagsfri «avskrift, utskrift eller kopi av dokument». ¹³¹

Unntatt fra innsynsretten er, som nettopp nevnt, blant annet «dokument som et forvaltningsorgan har utarbeidd for sin interne saksforberedelse». Dette gjelder ikke «de deler av det som inneholder faktiske opplysninger eller sammendrag eller annen bearbeidelse av faktum» så langt det ikke er tale om «faktiske opplysninger uten betydning for avgjørelsen». ¹³² Det er også adgang til å holde tilbake blant annet faktiske opplysninger «som er av betydning for rikets sikkerhet, forholdet til fremmede stater eller landets forsvar». ¹³³ Man kan videre nekte innsyn i opplysninger som gjelder «andre forhold som av særlige grunner ikke bør meddeles videre», men da bare hvis dette ikke «er av vesentlig betydning» for parten. ¹³⁴

I tillegg pålegger Forvaltningsloven § 17 forvaltningsorganet å sørge for at parten holdes orientert om opplysninger som kan være av betydning for saken. Dette gjelder for det første som alminnelig regel alle «opplysninger om en part» som forvaltningsorganet mottar (§ 17 andre avsnitt), og for det andre «opplysninger av vesentlig betydning som det må forutsettes at de [partene] har grunnlag og interesse for å uttale seg om».

Det kan se ut som om UNE har lagt seg på en praksis som er ganske problematisk i forhold til disse bestemmelsene.

At klager og advokat ikke får tilgang til interne bakgrunnsnotater om landsituasjonen, og heller ikke «nødvendigvis» «annen dokumentasjon som er hentet inn, eksempelvis fra andre lands myndigheter», er en praksis som etter alt å dømme er klart i strid med de krav Forvaltningsloven setter til saksbehandlingen.

Utgangspunktet er riktignok at notater fra saksbehandlere må anses som interne saksdokumenter og dermed unntatt fra partsinnsyn, også når saken

¹³¹ Forvaltningsloven § 20 andre avsnitt første setning, jvf fjerde avsnitt.

¹³² § 18 tredje avsnitt.

¹³³ § 19 første avsnitt bokstav a.

¹³⁴ § 19 andre avsnitt bokstav a.

avgjøres i nemndmøte, med eller uten partsdeltakelse. Som påvist ovenfor¹³⁵ er nemndmøtet ingen «hovedforhandling» i den forstand at bare det som legges frem i dette kan inngå som del av beslutningsgrunnlaget. Nemndmøtet er *et ledd i* saksbehandlingen, ikke rammen for denne, og saksbehandlere og landrådgivere er ikke motparter til klager i en rettssakslignende prosess, men en del av nemndas eget saksbehandlerapparat – dets sekretariat. Nemnda står derfor fritt til å ta imot og bygge på notater fra sekretariatet om rettsanvendelse, praksis og skjønnsutøving. Av samme grunn vil det kunne være helt legitimt at nemnda rådfører seg muntlig med saksbehandler om slike spørsmål både før og etter møtet.

Denne adgangen til ganske formløs saksbehandling må imidlertid ses i sammenheng med klagers kontradiktoriske rettigheter. Klager har som alminnelig utgangspunkt rett til å bli gjort kjent med *alle* relevante faktiske opplysninger – også de som er gitt i interne saksdokumenter eller som muntlige meddelelser. Faktiske opplysninger som blir meddelt muntlig, skal som alminnelig regel nedtegnes, og hvis de er av vesentlig betydning skal parten gjøres oppmerksom på dem og gis anledning til kommentar. Dette fremgår av Forvaltningsloven § 11d andre avsnitt og § 17 andre og tredje avsnitt lest i sammenheng.

Skjærer vi igjennom de tekniske øvelsene, er det grunnleggende prinsippet klart nok: *En klager skal som alminnelig regel både ha adgang til, gjøres oppmerksom på, og gis mulighet til å kommentere alle faktiske opplysninger av vesentlig betydning for avgjørelsen av klagen.*

Dette er et prinsipp som kan se ut til å ha blitt *tilsidesatt i ikke ubetydelig omfang ved de saksbehandlingsrutiner som er utviklet i UNE.*

De grunner som har vært anført for UNEs praksis, er i noen grad legitime isolert sett.

Det kan, for det første, være *behov for å skjule kilder for informasjon om forholdene i det enkelte land.* Dette er imidlertid et hensyn som ikke kan begrunne at parten ikke blir kjent med deler av det faktagrunnlaget nemnda bygger på. Det *kan* derimot gi grunnlag for å skjerme opplysninger om *hvordan* man har fått informasjonen, så lenge det er tale om generell informasjon og ikke informasjon som angår den konkrete sak, se Forvaltningsloven § 19 andre avsnitt bokstav b. I den grad det er nødvendig, må myndighetene ta arbeidet med å fjerne kildehenvisninger og identifiserbart

¹³⁵ Avsnitt 8.1 (s 94).

materiale i den utgaven av landrapporten som gjøres kjent utenfor forvaltningen.

For det andre er det *ikke nødvendigvis illegitimt dersom saksbehandler og nemndleder ønsker å kunne sette klageren på prøve* i møtet dersom dennes troverdighet er noe nemnda skal ta stilling til. Dette *innebærer imidlertid ikke at man kan holde tilbake opplysninger* for å se om parten forteller sannheten for egen maskin, eller slippe opplysninger overraskende på parten. Dette er teknikker som vi kjenner fra amerikanske advokatserier, men en slik «overrumplingstaktikk» har ingen legitim plass i norsk forvaltningsrett. Heller ikke i en norsk rettssal vil det bli akseptert at man sitter på viktige opplysninger som man først «detonerer» under hovedforhandlingen. Både i rettssalen og ved saksbehandling i forvaltningen krever det kontradiktoriske prinsipp at en part får mulighet til å *forberede* sitt tilsvare og kommentarer til det motparten anfører. At klager og advokat har krav på å gjøre seg kjent med *faktagrunnlaget*, betyr imidlertid ikke at saksbehandler og nemndleder må bekjentgjøre alle *spørsmål* man vil stille klageren på forhånd.

Et tredje argument med en viss tyngde er at på grunn av tidspress vil *saksbehandling og informasjonsinnhenting måtte skje helt til endelig avgjørelse treffes*. Premisstilfanget for avgjørelsen kan derfor ikke være låst til det som foreligger og fremlegges for parten en viss tid før møtet. Dette er et legitimt synspunkt et stykke på vei. Forvaltningsloven § 17 sier at forvaltningsorganet skal påse at saken blir så godt opplyst «som mulig», og da kan man ikke sette strek med bindende virkning før avgjørelsesprosessen er fullført. Men *dette betyr ikke at man kan akseptere at avgjørelser tas på grunnlag av viktig informasjon som først blir lagt på bordet i møtet, eller som blir meddelt nemnda etter dette*. Hvis det fremkommer nye opplysninger av betydning, *må avgjørelse i saken utsettes* til klager har hatt mulighet til å sjekke, forholde seg til og kommentere disse.¹³⁶ Dette medfører ikke nødvendigvis at nemndmøte med partsdeltakelse dermed må avbrytes og at det deretter må innkalles til et nytt. Nemnda kan i stedet utsette den endelige avgjørelsen og gi parten en frist til å uttale seg om de ny opplysningene. Når en slik uttalelse foreligger, kan nemndleder vurdere om disse gir grunn til å gjeninnkalle parten, eller om nemnda nå kan treffe endelig avgjørelse på det grunnlag som foreligger.

¹³⁶ Se Forvaltningsloven § 17 andre og tredje avsnitt.

De øvrige argumenter som er anført mot utsendelse av merknadene, er ikke holdbare. Klager og advokat har krav på innsyn i det som er kommet til etter UDIs avslag. At faktagrunnlaget nemndmøtet har fått fremlagt leses opp i starten av møtet, er ikke tilstrekkelig. Det er heller ikke slik at utsendelse av merknadene på forhånd også må innebære at UNE må avvente skriftlig tilsvar.

Vi vil ellers bemerke at dersom saken behandles *uten personlig fremmøte* eller av *nemndleder alene*, er det ikke tvilsomt at *alt sekretariatet leverer av dokumentasjon og anførsler om faktiske forhold* – inklusive landinformasjon – *må gjøres kjent for klagers advokat* før vedtak fattes.

Vår konklusjon er altså en annen enn den Sivilombudsmannen trakk i oktober 2001.¹³⁷ Så vidt vi kan se, er det *tingende nødvendig at UNE legger om sin praksis når det gjelder partsinnsyn og uttalerett*. I den utstrekning det kan påvises at klager er avgjort på grunnlag av faktiske opplysninger som var ukjent for parten, eller som hun eller han fikk presentert så sent at det ikke var mulig å forberede et svar på en forsvarlig måte, vil dette være *brudd på Forvaltningslovens regler om kontradiktorisk saksbehandling*. Dette er feil som forholdsvis lett vil føre til at vedtaket blir ansett som ugyldig.¹³⁸

10.4 Nemndmedlemmenes saksforberedelse

Dagens ordning

Behandling i nemndmøter skjer ifølge de interne retningslinjene i «nemnds-samlinger» som normalt varer tre dager. Som hovedregel behandler den enkelte nemnd én sak med personlig fremmøte hver av disse dagene, og i tillegg et antall saker uten personlig fremmøte.

Etter dagens ordning får ikke nemndmedlemmene oversendt kopier av saksdokumentene på forhånd. Papirene ligger klare til gjennomlesning når

¹³⁷ I brevet til Knut Mannsåker, se avsnitt 10.2 (s 131).

¹³⁸ Vi vil i denne forbindelse vise tilbake til en passus NOAS-rapporten siterer fra et brev fra UNE – se avsnitt 4.3 (s 60). Det er etter vår oppfatning svært uheldig og direkte feilaktig å avvise partsinnsyn under henvisning til at «kontradiksjon [ikke] ... gjelder» fordi et nemndmøte ikke er en rettssak.

nemndmedlemmene ankommer UNE. De interne retningslinjene åpner også for at nemndmedlemmene «i unntakstilfelle», og etter avtale med nemndleder, kan ta neste dags saksdokumenter hjem eller til hotell

Synspunkter blant nemndmedlemmer og nemndledere

Som vi har sett i avsnitt 4.4,¹³⁹ er det fortsatt et betydelig mindretall blant nemndmedlemmene som er misfornøyd med den tid de får til å sette seg inn i hver sak. To løsninger kan tenkes. Den minst vidtgående er å gi nemndmedlemmene *tilgang til sakspapirene dagen før møtet*. Alternativet er å *sende alle – eller alle sentrale – saksdokumenter ut til nemndmedlemmene noen dager før møtet*.

Nemndmedlemmer og nemndledere har tatt stilling til begge alternativer i spørreundersøkelsen. Et klart flertall i *begge grupper* mener at sakspapirene (iallfall) bør være *tilgjengelige i UNE* dagen før møtet.¹⁴⁰

Det er delte meninger blant *nemndmedlemmene* om sakspapirene bør *sendes dem på forhånd*. Drøyt halvparten går inn for det, men en tredjedel går imot.^{141 142}

Det er imidlertid bred enighet om at *landinformasjon* bør *sendes dem på forhånd*. Dette er det også ganske få nemndledere som har motforestillinger mot. *UNEs ledelse* opplyser at det nå planlegges å sende ut nummererte kopier av aktuelle landrapporter til nemndmedlemmene før møtet, i første omgang som en prøveordning.

NOAS' konklusjon er at saksdokumentene må sendes ut på forhånd:

¹³⁹ Side 62.

¹⁴⁰ Dette vil imidlertid ikke vil være til noen hjelp i de tilfelle der møtet skal begynne mandag morgen.

¹⁴¹ Våre funn avviker kraftig fra tallene i NOAS-undersøkelsen – der svarte rundt åttifem prosent at det ville være ønskelig å få saksdokumentene tilsendt. Ifølge våre tall er dette et ønske blant ca to tredjedeler av de nemndmedlemmer som er foreslått av humanitære organisasjoner. Blant de øvrige er noe under halvparten interessert i å få sakspapirene tilsendt.

¹⁴² Nemndmedlemmene er for øvrig svært uenige seg imellom om elektronisk tilgang til sakspapirer (e-post eller web) kan være en god løsning. En drøy tredjedel stiller seg negative. *UNEs ledelse* bemerker at Datatilsynet neppe vil akseptere en slik løsning.

«Tilbakemeldingene viser at per i dag fatter mange av nemndmedlemmene vedtak i saker de selv ikke opplever å ha fått god nok tid til å sette seg inn i. Det blir et underlig paradoks at det er betraktelig forståelse for at saksbehandlerne kan bruke ukesvis på å fordøye og vurdere (for ikke å si å sove på) en sak. ... [Dette er] rettssikkerhetsmessig uholdbart. Det er likeså uakseptabelt at nemndmedlemmene, etter å ha blitt gitt et så klart og så tungt ansvar, settes i en situasjon hvor de ofte opplever at forholdene ikke ligger til rette for at de skal kunne skjønne dette ansvaret på en forsvarlig eller tilfredsstillende måte.»¹⁴³

Nemndlederne har opplyst at ett argument mot forhåndsutsendelse er at merknadene som regel blir ferdig så tett opp til møtet at det ikke er mulig å sende dem ut. Videre har det vært fremholdt at sekretariatets merknader ikke er bindende for nemnda, slik at nemndmedlemmene ikke trenger dem på forhånd. Etter vår oppfatning har ingen av disse argumentene noen tyngde. *UNEs ledelse* har bemerket at saksdokumentene inneholder meget følsomme opplysninger som ikke må komme på avveie. Det hender også at saker skiftes ut mellom innkalling og møte, og i så fall vil nemndmedlemmene ha fått tilsendt papirer de ikke skulle hatt tilgang til ifølge Personopplysningsloven. Materialet er ofte også svært omfattende; mange nemndmedlemmer har behov for «leseveiledning» fra nemndleder.

Vurdering

Når det gjelder nemndmedlemmenes forberedelsesmuligheter, må vi ta utgangspunkt i Forvaltningsloven § 17 som fastslår at forvaltningsorganet «skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes». I dette ligger selvsagt mer enn at alle relevante opplysninger faktisk forefinnes i vedkommende forvaltningsorgan; dette er et krav om at *alle beslutnings-takerne* skal være «så godt opplyst som mulig». Den måten nemndmøtebehandlingen er organisert på, gir grunn til en viss uro med hensyn til om dette kravet alltid er oppfylt når en sak avgjøres på denne måten.

At nemndmedlemmene ikke blir tilsendt saksdokumenter før nemnds-samlingen, tyder på at det ikke er meningen at nemndmedlemmene skal bruke mye tid på dokumentlesning. Som vi har sett, utleveres saksdokumentene i forkant av møtet som skal behandle vedkommende sak, og bare «i unntakstilfeller» vil nemndmedlemmene etter avtale med nemndleder få

¹⁴³ NOAS henviser til at forhåndsutsendelse praktiseres i Danmark. Ordningene er imidlertid ikke uten videre sammenlignbare ettersom danskene følger prinsippene for partsprosess – jvf avsnitt 8.1, s 92.

anledning til å ta med seg «neste dags saksdokumenter» hjem eller på hotellet. Og, understrekes det: «Det vil uansett ikke bli gitt godtgjøring for mer enn lang dag.»

Det er selvsagt korrekt at sakspapirene vil inneholde sensitive opplysninger, slik UNEs ledelse har anført. Det er imidlertid vanskelig å se hva som gjør at akkurat denne sakstypen skulle være i en særstilling i forhold til andre forvaltningssaker for kollegiale organer hvor det er behov for å skjerme opplysninger. Saker av minst like stor sensitiv karakter behandles av kommunale klientnemnder og barnevernutvalg, og her oppfattes det så vidt vi vet som en selvfølge at medlemmene får dokumentene i god tid i forveien, slik at de kan forberede seg grundig. Hensynet til skjerming av sensitiv informasjon anses ivaretatt ved regler om taushetsplikt, eventuelt supplert med anonymisering av saksdokumentene ved sladding eller på annen måte.¹⁴⁴

Et annet tenkelig argument mot utsendelse av sakspapirer kunne være at nemndsbehandlingen er «domstollignende». Som vi har fremholdt foran,¹⁴⁵ er denne karakteristikken – som nemnda selv bruker – etter vår mening misvisende. Det er, som vi har sett, ikke tale om saksbehandling på grunnlag av en «hovedforhandling» som uttømmende definerer rammen for saken. Saksbehandlingen skal skje etter Forvaltningslovens regler, og både nemndleder og nemndmedlemmer vil kunne motta og legge vekt på annen informasjon enn den som legges fram i nemndmøtet. Dette betyr at informasjon i saksdokumentene er en prinsippielt like viktig del av beslutningsgrunnlaget som det som kommer frem i nemndmøtet. I og med at vi kan ikke vente at det vil være tid til å gå igjennom alt som står der i møtet, er det helt uakseptabelt å nedtone betydningen av saksdokumentene på den måten som det her kan synes gjort.

Det er på denne bakgrunn *klart problematisk* hvis UNE legger opp til en saksbehandling hvor forholdene legges så dårlig til rette for at nemnd-

¹⁴⁴ Personopplysningsloven har så vidt vi kan se ikke noen selvstendig betydning her. Det som er det kritiske spørsmålet er forholdet til kravet i Forvaltningsloven § 13 om at man skal «hindre at andre får adgang eller kjennskap til» taushetspliktbelagte opplysninger. Man må altså være varsom med forsendelsesmåten og gå så langt som det er påkrevet mht skjerming av identifiserende opplysninger. Skjermingsbehovet må imidlertid ikke gå ut over kvaliteten på saksbehandlingen.

¹⁴⁵ Se bl a avsnitt 8.1 (s 92).

medlemmene skal kunne foreta en fullverdig selvstendig bedømmelse av saken, som det kan synes å være tilfelle her. Det vil da kunne være *en reell fare for at nemndmedlemmene i bekymringsfullt høy grad vil være avhengig av formidlet informasjon fra nemndleder eller saksbehandler, uten selv å være i stand til å forholde seg kritisk til denne*. Dette er i så fall klart i strid med forutsetninger både i Forvaltningsloven § 17 og i Utlendingsloven, og en saksbehandlingsfeil som etter omstendighetene vil kunne medføre at vedtak må anses som ugyldige hvis den kan ha ført til at ikke alle nemndmedlemmer har fått satt seg tilstrekkelig godt inn i de underliggende opplysningene i saken.¹⁴⁶

10.5 Gjennomføringen av nemndmøtene

Bør prosedyrene for møtene standardiseres?

Gjennom spørreundersøkelsen har advokater, nemndmedlemmer og nemndledere uttalt seg om hvorvidt *prosedyrene for møteavvikling bør standardiseres* i større grad enn i dag. Her er det *delte meninger* i alle tre grupper – og få sterke synspunkter.

Fra sekretariatet bemerkes det at møteavviklingen er blitt mer ensartet etter at det ble fastsatt interne retningslinjer i høst, der det ble understreket at saksbehandler ikke skal delta under rådslagningen.

Under gjennomgåelsen i avsnitt 4.1 og avsnitt 4.4 har vi konstatert vekslende møteavvikling på iallfall fire punkter:

- ▶ Om saksbehandler stiller spørsmål – og eventuelt hvor mange – avhenger av nemndlederens og -medlemmenes aktivitetsnivå under møtet (s 67 f). Nemndlederne oppfattes jevnt over som svært aktive i møtene (s 64 f), og nemndmedlemmene kan ikke pålegges noe bestemt aktivitetsnivå. Vi ser dermed ingen grunn til å gjøre noe for å standardisere her.
- ▶ Omtrent en fjerdedel av advokatene og nemndmedlemmene har gitt uttrykk for at nemndleder og/eller saksbehandler ikke opptrådte objektivt under møtet (s 52 f). Også i gruppeintervjuene antydes det at noen

¹⁴⁶ Det bør kanskje bemerkes at nemndmedlemmene i så fall må kunne forventes å ha lest de dokumenter de har fått, slik at det ikke er behov for lesetid ved oppmøte – ut over eventuell veiledning fra nemndleder om hvilke dokumenter som er mest sentrale i saken.

nemndledere kan la saksbehandlere gå relativt langt i å argumentere eller «veilede» nemndmøtet (s 67 f). Det er mulig at noen av dem som klager over manglende objektivitet ikke aksepterer at klagerens fremstilling må etterprøves kritisk, både før og under møtet. I så fall bør nemndleder orientere nye nemndmedlemmer grundigere om denne oppgaven, og klargjøre forskjellen mellom å være «kritisk» og «forutinntatt». I tillegg anbefaler vi at UNE bearbeider og utdyper retningslinjene på dette punkt gjennom interne faglige diskusjoner.

- Praksis ser ut å variere noe når det gjelder hvilke deler av møtene landrådgiver (eventuelt) deltar i, og hvorvidt hun eller han stiller spørsmål til klageren (s 69 f) i møtene. I enkelte tilfelle ser det ut til at landrådgiverne deltar mens klager og advokat er til stede, for så å kommentere klagerens svar etter at denne og advokaten har forlatt møtet. Dette bør det ryddes opp i.
- Vi har fått opplyst at noen nemndledere lar klagerens lege eller psykolog delta i nemndmøtet, mens andre utelukker dem, uten at bakgrunnen for beslutningen er åpenbar (s 70). Her bør UNE sørge for klarere kriterier.

Hva bør foregå mens advokat og klager er til stede?

Både *NOAS* og *de aller fleste advokatene* mener at *klager/advokat bør få muligheter til å utdype, utfylle eller kommentere sekretariatets vurderinger. Nemndmedlemmene* er langt på vei enige i dette.

Nemndlederne er ganske negativt innstilt til dette kravet. I *UNEs sekretariat* er meningene delte. Noen mener det kan være fornuftig å oppsummere mens klager og advokat er til stede, iallfall dersom det er kommet til nye momenter under møtet. Andre mener at en slik praksis vil dra møtet over i en gråsoner mellom forvaltningsavgjørelse og partsprosess.

Som en forlengelse av sitt forslag går *NOAS* inn for å *avskjære saksbehandler fra å være til stede i nemndmøtet uten at også klager og dennes advokat er det*. I møter uten personlig fremmøte skal saksbehandler således ikke delta i det hele tatt. I stedet skal nemnda ta stilling utfra den skriftlige informasjon som foreligger.

Ifølge vår spørreundersøkelse er et overveldende flertall blant *advokatene* enig i at saksbehandler bør forlate møtet samtidig med klageren og advokaten. *Nemndmedlemmene* er derimot ikke så overbevist om dette.

I *UNE* er innstillingen ganske negativ til forslaget. Både *ledelsen, nemndlederne og seksjonssjefene* avviser det. Det fremholdes at forslaget

inngår i et forsøk på å omdefinere klagebehandlingen fra en forvaltningsprosess til en partsprosess. Saksbehandler er ikke part i saken, men en del av UNEs faglige apparat. Hun eller han blir igjen for å opplyse saken, og forlater møtet når deltagerne mener de har fått den bistand de trenger før rådslagningen. Blant *saksbehandlerne* er det delte meninger om hvorvidt saksbehandler bør bli igjen etter at klager og advokat er gått. Blant *landrådgiverne* er det flere som tar til orde for større åpenhet og mulighet for klager/advokat til å «arrestere» sekretariatet.

Som anført ovenfor er nemndmøtene ikke hovedforhandlinger slik vi møter dem i domstolsystemet eller forhandlingsmøter av den type vi kjenner fra reglene om fylkesnemnder for sosiale saker. Nemndmøtene er *et ledd i* saksbehandlingen fram mot vedtak, de utgjør ikke *en uttømmende ramme* for denne. Nemndleder og sekretariat *forbereder* saken på samme måte som i andre forvaltningssaker, og både saksbehandler og landrådgiver kan delta ved saksbehandlingen, ikke som «anklagere» i en kontradiktorisk prosess, men som en del av UNEs saksbehandlingsapparat. Her har de imidlertid forskjellige roller:

- ▶ *Landrådgiver* har kun til oppgave å *belyse faktiske forhold*. Siden klager og advokat har krav på å bli gjort kjent med hvilke faktaopplysninger som blir lagt til grunn, har landrådgiver ingen legitim funksjon når de har forlatt møtet. Landrådgiver bør følgelig uansett *forlate nemndmøtet* sammen med klageren og advokaten.
- ▶ *Saksbehandler* skal ikke bare klarlegge faktiske forhold, men også *gi fortløpende råd* om prosessuelle og juridiske forhold frem til rådslagningen begynner. Av dette følger at *det i utgangspunktet må aksepteres at saksbehandler deltar under saksbehandlingen både før og etter et eventuelt nemndmøte med partsdeltakelse*. Som fremholdt foran¹⁴⁷ må man imidlertid da passe nøye på at *saksbehandler ikke introduserer nye opplysninger i saken* som klager ikke har hatt mulighet til å forholde seg til og kommentere.

Selv om det formelt ikke er noe i veien for å la saksbehandler være igjen etter at klager og advokat er ferdig i møtet, vil vi understreke at dette *åpent* virker *uheldig for klageordningens legitimitet* – jvf vår tidligere

¹⁴⁷ Avsnitt 10.3 (s 134).

diskusjon av innsynsproblematikken.¹⁴⁸ Etter vår oppfatning bør *UNE* vurdere meget nøye om det ikke vil være fordelaktig alt i alt å *la klager og advokat få lytte til saksbehandlers oppsummering* – kanskje også til eventuelle etterfølgende spørsmål og svar.

Bør nemndledere påpeke «ugyldig argumentasjon»?

I *NOAS-rapporten* fremholdes det at nemndledere bør være nøyer med å «påpeke ugyldig argumentasjon». Ganske mange *advokater, nemndmedlemmer og nemndledere* sier seg enig i dette gjennom vår spørreundersøkelse. Skal vi dømme etter nemndmedlemmenes svar, kan et slikt behov særlig oppstå under rådslagningen.

Vi har ikke full oversikt over hva respondentene tenker på med «ugyldig argumentasjon», men eksempler som nevnes, spenner fra at «jeg er ikke interessert i hva loven sier» til «vi har nok utlendinger i Norge».¹⁴⁹

UNEs ledelse mener dette neppe er en problemstilling som dukker opp særlig ofte, og at nemndlederne nok vil vegre seg for å være autoritære. Vi er enige i at nemndleder i rollen som møteleder bør være forsiktig med å kommentere utspill fra nemndmedlemmene. Ut fra funnene i spørreundersøkelsen vil vi likevel *anbefale at UNE setter problemstillingen på dagsordenen* slik at nemndlederne får anledning til å dele erfaringer og drøfte egnede måter å håndtere slike situasjoner på.

¹⁴⁸ Avsnitt 4.3 (s 58), samt avsnitt 10.2 (s 128) og 10.3 (s 134).

¹⁴⁹ For sikkerhets skyld minner vi om at et flertall av respondentene beskriver de nemndmedlemmer de har møtt som saklige og fornuftige (se avsnitt 4.4, s 75).

11 VEDTAKSKVALITET

11.1 Utfall av klagebehandlingen: Statistikk

Omgjøringsprosent – totalt og fordelt etter behandlingsform

Mellom seks og syv prosent av UDIs innklagede vedtak ble *omgjort* av UNE i 2002. I 2001 lå prosentandelen mellom åtte og ni.¹⁵⁰ Justisdepartementets omgjøringsprosent i 2000 lå på omtrent samme nivå – mellom syv og åtte prosent. *Disse tallene tyder med andre ord ikke på at den nye klageordningen har ført til en mer liberal praksis.* Man må imidlertid være varsom med konklusjoner ut fra sammenligninger av omgjøringstall for ulike år, ettersom søkergruppenes nasjonalitet og situasjon varierer meget fra ett år til et annet. Antall omgjøringer i UNE avhenger selvsagt også av UDIs praksis. Dersom UDI over tid legger sin praktisering av regelverket nærmere UNEs forståelse, vil antall omgjøringer i UNE gå ned. Hvis UDI legger om sin praksis i liberal retning, vil UNE trolig etterkomme en mindre andel av de klagene som kommer fra dem som likevel har fått avslag.

Som tabell 2 på neste side viser, er andelen omgjøringer svært lav for saker som avgjøres i sekretariatet. UNE finner mao få saker der det er *åpenbart* at UDIs avslag bør omgjøres, men svært mange grunnløse klager. I den saksbunken nemndleder behandler alene, og som altså ikke byr på vesentlige tvilsspørsmål, omgjøres også et svært beskjedent antall klager. Langt flere klager blir tatt til følge i saker som behandles i nemndmøte. Andelen omgjøringer har ligget rundt førti prosent i nemndmøter uten personlig fremmøte. I de tilfelle der klager fikk anledning til å møte, lå omgjøringsprosenten på førti i 2001 og drøyt femti i 2002.

¹⁵⁰ Ifølge UNE skyldes endringene fra 2001 til 2002 endret sammensetning av saksporteføljen.

Tabell 2. Omgjøringsprosent etter behandlingsform		
	2001	2002
Avgjørelse i sekretariatet	4,0 %	2,0 %
Nemndleder alene	6,0 %	8,0 %
Nemndmøte uten personlig fremmøte	39,5 %	41,5 %
Nemndmøte med personlig fremmøte	39,5 %	52,5 %
Totalt	8,5 %	6,5 %

At omgjøringsprosenten er betraktelig høyere ved nemndmøtebehandling enn ved andre beslutningsformer, har i offentlig debatt vært benyttet som bevis på at nemndledere og sekretariat er for strenge når de gjør vedtak uten legmannsmedvirkning. Selv om det burde være overflødig, vil vi understreke at disse tallene ikke er egnet til å belyse det spørsmålet. Ved korrekt praktisering av regelverket er det *opplagt at omgjøringsprosenten vil være betraktelig høyere ved nemndmøtebehandling, ettersom saker med vesentlige tvilsspørsmål skal legges dit*. Ifølge UNEs interne retningslinjer bør også klager hvor det «er tvil om saken byr på vesentlige tvilsspørsmål» avgjøres i nemndmøte. Som presisert ovenfor er de saker nemndlederne og sekretariatet skal behandle, dermed avgrenset til klager med åpenbart eller lite tvilsomt utfall, og disse vil naturlig nok som oftest avsluttes med at UDIs avslag opprettholdes.

Dissenser i nemndmøtene

Fra og med januar og til og med november 2002 ble rundt syvhundreogfemti saker behandlet i *nemndmøte*. I vel firehundreogfemti av disse møtte klageren personlig. I 2002 ble etthundreogfemti vedtak fattet med *dissens* i nemndmøte. Av disse var to tredjedeler innvilgelser og én tredjedel avslag.

I ca tre fjerdedeler av de dissenssaker som endte med *innvilgelse* ble vedtaket gjort mot nemndleders stemme (se tabell 3). I nær en fjerdedel av tilfellene var det et nemndmedlem som ville avslå klagen. I disse tilfellene var dissensene omtrent jevnt fordelt på nemndmedlemmer oppnevnt av humanitære organisasjoner og øvrige nemndmedlemmer.

I *avslagssaker* med dissens forekom det bare én gang at nemndleder var alene om å gå inn for innvilgelse. I nær tre fjerdedeler av tilfellene var det

et nemndmedlem foreslått fra en humanitær organisasjon som stemte for omgjøring av avslaget.

Tabell 3. Dissenser under nemndmøtebehandling			
	Nemndleder dissenterte	Ett nemndmedlem dissenterte	Antall
Innvilgelser	77 %	22 %	98 saker
Avslag	2 %	98 %	52 saker

11.2 Vedtakenes utforming og innhold

Som nevnt i avsnitt 4.5¹⁵¹ har UNE fått ros fra eksterne aktører for samvittighetsfulle og godt begrunnede vedtak. Vi påpekte sågar i delrapporten at de svært positive tilbakemeldingene kunne tyde på at UNE går noe lenger enn nødvendig i saksforberedelse og utforming av vedtak – iallfall når det gjelder gjengivelsen av UDIs vedtak.

Under arbeidet med hovedrapporten har vi gjennomgått et større antall saker plukket ut til oss av nemndas sekretariat.

Gjennomgangen gir i seg selv *ikke grunnlag for å komme med noen sikre konklusjoner* når det gjelder *riktigheten av enkeltavgjørelser* eller *den generelle standard på saksbehandlingen*. Det ville kreve mer inngående oppfølging i forhold til enkeltsaker, og et bredere og mer tilfeldig utvalg saker.

Vi vil likevel bemerke at vårt *helhetsinntrykk* ut fra de sakene som vi har gjennomgått er at avgjørelsene gjennomgående synes truffet på grunnlag av en *grundig, samvittighetsfull og forsvarlig saksbehandling innenfor de rammene som er trukket opp* i lov, reglement og interne retningslinjer.

Begrunnelsene som gis for vedtakene kan fra tid til annen være litt knappe, men *de langt fleste* er ganske fyldige og *gir et godt inntrykk av både skjønnsutøvingen og grunnlaget for denne*.

Et sentralt kriterium for høy vedtakskvalitet er imidlertid at vedtakene er *konsistente* – dvs at like saker behandles likt, i henhold til en identifiserbar praksis. Vi har referert eksterne aktørers oppfatninger om dette i avsnitt 4.5. I avsnitt 11.3–11.5 nedenfor skal vi se nærmere på (a) hvordan UNE

¹⁵¹ Side 77.

etterkommer kravet til likebehandling og (b) UNEs bidrag til etablering av praksis på utlendingsområdet.

11.3 Likebehandling: Et kjernekrav

Likebehandling og faglig kvalitetssikring er to høyt prioriterte målsettinger for all forvaltningsmessig saksbehandling. For å ivareta hensynet til enhetlig praksis bygger man for langt de fleste saksområder enten på et system hvor den øverste avgjørelsesmyndighet ligger til et sentralt organ – normalt et departement – eller man har fastsatt at et departement eller annet sentralt organ er øverste klageinstans eller er gitt kontroll- eller instruksjonsmyndighet. Vi kjenner imidlertid unntak fra dette. Det viktigste er ordningen med fylkesnemnder for sosial saker. Disse er ikke underkastet noen form instruksjons- eller kontrollmyndighet, og avgjørelsene kan bare bringes inn for det ordinære domstolsapparat.

UNEs virksomhet er knyttet til en type avgjørelser hvor hensynet til likebehandling og faglig kvalitet tillegges stor vekt. Ved sammenligning med saker for fylkesnemndene for sosiale saker, er det her tale om rettsanvendelse som i vesentlig større grad er knyttet til prinsippielt og praktisk viktige valg med hensyn til tolkningen av norske rettsregler og internasjonale konvensjoner, og ikke bare til konkret rettsanvendelse. Og i tillegg til denne rettsanvendelsen vil enkeltavgjørelsene i utlendingssaker også bygge på utøving av et forvaltningsmessig skjønn hvor hensynet til søkerens rettssikkerhet står sentralt, og hvor det er nødvendig å utvikle en prinsippielt basert praksis som både kan danne grunnlag for en forenkling av vurderingstemaet ved enkeltavgjørelser, og som bidrar til å legitimere disse.

Hensynet til kvalitetssikring og likebehandling er i det hele spesielt viktig på dette saksområdet. De avgjørelsene som treffes her kan ha svært dramatiske konsekvenser for dem de gjelder, samtidig som man må regne med at det blir rettet et kritisk søkelys ikke bare mot for streng praktisering av loven i enkelttilfeller, men også mot avgjørelser som er for liberale. Vi har her også å gjøre med et saksområde hvor det er en reell fare for at selv enkeltstående uheldige enkeltavgjørelser eller sprik i praksis vil kunne bidra til å undergrave UNEs troverdighet og legitimitet både hos allmennheten og i politiske miljøer. Toleransen for slik svikt på dette saksområdet er – og vil mange si bør være – svært liten.

11.4 Likebehandling og praksisutvikling i UNE

Oppfatninger i UNE om konsistens i vedtak

Som vi så i avsnitt 4.5¹⁵² er det *svært delte oppfatninger om hvorvidt UNE behandler like tilfelle likt*. De kritiske røstene finner vi særlig i NOAS og UDI.

Også *innenfor UNE* erkjennes det at *praksis varierer*. Faktisk sier *ingen* av *nemndlederne* seg «helt enig» i utsagnet «UNE opptrer konsistent». Bare to av femten sier seg «delvis enige» i utsagnet – mens fem av femten mener det motsatte.¹⁵³ I gruppeintervju gir *saksbehandlerne* uttrykk for at *nemndlederne* generelt er mer liberale enn det *saksbehandlerne* er. Noen mener avgjørelsene varierer merkbart fra *nemndleder* til *nemndleder*, mens andre erklærer at de ikke har observert noen systematiske forskjeller *nemndlederne* imellom. Fra *seksjonssjefene* bemerkes det at etter hvert er blitt mer samsvar mellom de enkelte *nemndlederens* praksis, og at det først og fremst er avgjørelser i *nemndmøter* som fortsatt spriker.

Ifølge spørreundersøkelsen mener et klart flertall av *nemndlederne* – åttifem prosent – at *legmannsinnslaget øker risikoen for forskjellsbehandling*. Ingen av *nemndlederne* sier seg helt uenige i utsagnet «legmannsinnslaget styrker søkerens rettssikkerhet». Andelen som gir utsagnet sin fulle tilslutning, ligger imidlertid i underkant av femten prosent.

I *UNEs sekretariat* betegnes legelementet som det svakeste leddet i ordningen, ettersom risikoen for forskjellsbehandling øker når legfolk er involvert. At legmedlemmene er generøse overfor enkelte søkere, er urimelig for dem som får opprettholdt avslaget. I noen tilfelle føler legmedlemmer seg øyensynlig ubundet av lovverket. Det vanligste er imidlertid at legmedlemmene er mer tilbøyelige til å la tvilen komme klageren til gode.

Det bemerkes fra sekretariatet at saker det hersker «vesentlig tvil» om er svært komplekse både innholdsmessig og politisk, slik at man egentlig er avhengig av sakkyndige vurderinger. Selv etter reduksjonen til

¹⁵² Side 77.

¹⁵³ Syv *nemndledere* merker av alternativet 3 på 5-punktsskalaen. Én lar spørsmålet stå ubesvart.

etthundreogfemti legmedlemmer vil disse ikke få bred nok erfaringsbakgrunn til å kunne se sakene i sammenheng.

Risikoen for forskjellsbehandling ser ut til å *varierte med sakstyper*. Familieforening nevnes som et område der nemndlederne har hatt vanskelig for å enes. Kirkeasyl trekkes frem som eksempler på saker som får svært ulikt utfall i nemndmøter. Det fremholdes også at saker der det henvises til helseproblemer lettere når frem til nemndbehandling og dermed til omgjøring. Etter hva vi får opplyst forekom det imidlertid forskjellsbehandling i Justisdepartementet også i slike saker.

Har UNE bidratt til å trekke opp praksis på utlendingsområdet?

Når UNEs vedtak oppfattes som lite konsistente både innad og utad, er det ikke overraskende at det fremstår som *ganske uklart* hvordan praksis på utlendingsområdet blir etablert, og hva slags rolle UNE spiller i den forbindelse.

De aktører som er i best posisjon til å vurdere UNEs bidrag til praksis-etablering, er slike som har innsikt i et større antall konkrete søknader og klagesaker og kan holde seg informert om utfallet av behandlingen i UNE. Disse finner vi først og fremst i UDI og UNE selv, dernest i NOAS og blant advokater.¹⁵⁴

Skaper enkeltavgjørelser presedens?

En av innvendingene Justiskomiteéns mindretall (FrP og H) hadde mot opprettelsen av en utlendingsnemnd, var at «Utlendingsloven er en fullmaktslov med rom for betydelig skjønn, der *enkeltavgjørelser kan få betydning for mange tilsvarende saker*».¹⁵⁵ Også NOAS har øyensynlig hatt inntrykk av at UDI skal anse seg som forpliktet til å følge UNEs praksis «straks det foreligger en klar praksis, eventuelt ett klart vedtak innenfor et område, dersom det er nemndas første vedtak innen dette området». I sin rapport fremholder NOAS at dette kan skape et svært sårbart system, med liten forutsigbarhet.

¹⁵⁴ Vi mangler imidlertid synspunkter fra advokatene på dette spørsmålet.

¹⁵⁵ Kursiv tilføyd her.

Disse oppfatningene stemmer ikke overens med dem vi finner i de to instansene pr i dag. Verken i UDI eller i UNE betraktes enkeltavgjørelser som presedensskapende uten videre.

Spørsmålet om enkeltavgjørelses status er inngående behandlet i en rapport fra en *arbeidsgruppe i UNE*. Arbeidsgruppen, som inngikk i et internt kvalitetsprosjekt i 2002, vurderte koordineringstiltak i UNE med sikte på likebehandling av klagere.

I gruppens rapport¹⁵⁶ heter det bl a at det er behov for å etablere «en felles forståelse av hva som skal til for at rettskildebildet endres gjennom praksis i UNE». Arbeidsgruppen påpeker at det er UDIs og UNEs samlede praksis som utgjør «forvaltningspraksis på utlendingsfeltet», og at UNEs vedtak dels treffes etter delegasjon i linje og dels gjennom «en rekke enkeltavgjørelser truffet av uavhengige nemndledere/nemndmedlemmer med selvstendig beslutningskompetanse». Ifølge arbeidsgruppen innebærer dette at enkeltvedtak i UNE «ikke uten videre [har] betydning som rettskilde», idet det «må vurderes konkret i hvilken grad vedtaket er representativt for og/eller har betydning for forvaltningspraksis»:

«Nemndene settes med nye medlemmer og forskjellige nemndledere i hver enkelt sak. Erfaringen viser at flere enkeltavgjørelser innenfor et gitt tema ofte viser sprikende argumentasjon og ... resultat. ... Summen av frie enkeltavgjørelser i et nemndsystem kan ikke nødvendigvis gjenfinnes eller avleses som *en* praksis. ...

Ett vedtak vil ikke i seg selv innebære en bekreftelse, avklaring eller endring av praksis. ... Det er praksis i store trekk som vil ha veiledning. Enkeltstående avvik fra en ellers fast og etablert praksis, influerer ikke umiddelbart på aktuelt rettskildebilde. ... Verken UDI eller UNE er i så måte 'bundet' av vedtak som treffes i UNE ...»

Arbeidsgruppen konkluderer med at vedtak som «kan ha en del verdi for vurderingen av senere saker av lignende karakter,» er

- ▶ enstemmige vedtak som styrker en praksis,
- ▶ flere vedtak som samlet utpeker en ny retning, og
- ▶ vedtak med begrunnelse eller argumentasjon som man mener er eksempel til etterfølgelse.

¹⁵⁶ Datert 27.09.02. Gruppen er uformelt kalt «likebehandlingsgruppen».

At enkeltavgjørelser ikke etablerer praksis, er også oppfatningen i UDI. Her er man, som tidligere nevnt, særlig opptatt av at vedtakene i tilnærmet like saker kan variere betraktelig, og da kan ikke enkeltstående vedtak tillegges avgjørende vekt.¹⁵⁷

Oppfatninger om UNEs bidrag til praksisutvikling

NOAS gir i sin rapport uttrykk for skepsis til nemndas foreløpige holdning til presedensutvikling; denne karakteriseres som uklar, uoversiktlig og lukket. Slik NOAS ser det, har UNE hittil vært mindre rettsskapende enn det Justisdepartementets Utlendingsavdeling var. Heller ikke de andre organisasjonene har inntrykk av at UNE har bidratt til å utvikle praksis.

I UDI er den vanlige oppfatning at *UNE så langt har levert svært beskjedne bidrag til praksisetablering*. Det er en naturlig følge av at klagesaker som er like i UDIs øyne, ofte får ulikt utfall. Uansett kan man, som nettopp nevnt, først identifisere en ny praksis på et delområde når UNE har omgjort et visst antall saker av en bestemt type. Siden relativt få klager blir omgjort i UNE, vil det ta tid før slike avgjørelser setter spor etter seg. Ettersom loven gir stort rom for skjønn i mange tilfelle, vil omgjøringsvedtak heller ikke uten videre indikere at UDI har tolket loven galt.

Områder der UNE *har* trukket opp ny praksis, gjelder ifølge UDI-intervjueene konvertitter og homofile. For disse sakstypene har UNE etter sigende markert seg som mer restriktive enn UDI.¹⁵⁸ Generelt oppfattes derimot UNE som mer imøtekommende i vurderingen av sykdom og sterke menneskelige hensyn som grunner for opphold i Norge. Slik det ser ut, har dette imidlertid hatt liten innvirkning på UDIs praksis, ettersom de UDI-ansatte har vanskelig for å finne noen klar linje i omgjøringsvedtakene og dermed er henvist til å holde fast ved sin egen praksis. Som tidligere nevnt finnes det ikke kanaler for avklarende dialog mellom UDI og UNE om slike spørsmål. Situasjonen oppfattes som problematisk i UDI.

¹⁵⁷ I gruppeintervju med UNEs seksjonssjefer får vi imidlertid opplyst at UDI endret praksis med hensyn til HIV-positive etter kun én omgjøring i UNE.

¹⁵⁸ Det er ikke åpenbart hvordan dette kan være tilfellet, så lenge UNE bare får til behandling søknader UDI har avslått. Det har imidlertid forekommet at UDI har liberalisert sin praksis mens UNE har hatt klager i saker av samme type til behandling, som så er blitt avslått.

UNEs saksbehandlere mener det foreligger en klar praksis på noen felt, f.eks. for bestemte grupper som faller inn under Flyktningekonvensjonen, i EØS-saker. Det henvises imidlertid til forskjeller mellom seksjoner i UNE med hensyn til hva slags skjønn som utvises når det gjelder humanitære grunner, og forskjeller nemndlederne imellom mht homofili som søknadsgrunnlag. UNE og UDI har hatt divergerende oppfatninger i flere spørsmål, f.eks. vedrørende rettssikkerheten i Pakistan. Erfaringen er at UDI følger etter når UNE endrer praksis, men siden enkeltvedtak ikke uten videre gir føringer for UDI, varierer det hvor lang tid det tar før ny praksis slår igjennom. Det er angivelig enklere å skape lik praksis for oppholdssaker enn for asylsaker.

*UNEs Koordineringsutvalg*¹⁵⁹ har i løpet av 2002 konkludert med at det er store sprik i UNEs vedtak, både når det gjelder hvilke problemstillinger som vektlegges, og i vurderingene. UNE har ifølge utvalget ingen retningslinjer med hensyn til skjønnsutøvelse. Under intervju med oss ble det fremholdt at nemndlederne opptrer svært ulikt med hensyn til å orientere legmedlemmene om hva som er praksis og hva som er relevante hensyn. Uten klargjøring av dette vil tidligere praksis ha liten innvirkning på avgjørelsene i nemndmøter.

Nemndlederne ser langt på vei ut til å være enige i at UNEs vedtak spriker, og at det dermed må være vanskelig for UDI å finne noen veiledning i dem. Flere mener at UNE er kommet kort i utvikling av enighet om hva som er relevante argumenter i ulike sakstyper. Det ser imidlertid også ut til å herske tvil eller uenighet om hva slags rolle UNE egentlig bør spille når det gjelder praksisetablering.

Interne tiltak for å sikre likebehandling

De problemene UNE har hatt og fortsatt har med konsistens, skyldes ikke at dette temaet har vært viet liten oppmerksomhet. Tvert imot har det helt siden etableringen vært gjennomført en lang rekke tiltak for å sikre likebehandling i UNE, herunder regelmessige nemndledermøter og fagmøter og utforming av fagnotater, praksisnotater og praksisoversikter i UNEs årbok. Som nevnt ovenfor¹⁶⁰ ble temaet behandlet av en egen arbeidsgruppe under

¹⁵⁹ Se avsnitt 11.5, s 159 nedenfor for nærmere omtale.

¹⁶⁰ Side 151.

det interne kvalitetsprosjektet i 2002. Det er videre utnevnt en praksisrådgiver i hver seksjon, i tillegg til at stabsrådgiver har spesialoppgaver med tanke på likebehandling.¹⁶¹ For tiden arbeider flere arbeidsgrupper med forslag til interne retningslinjer på områder der det har vist seg å være behov for praksisutvikling.

Når det tross denne innsatsen erkjennes i UNE at det fortsatt er mye som gjenstår på dette området, indikerer det at UNE arbeider under vanskelige rammebetingelser. Som vi har sett,¹⁶² kan det reises tvil om det er mulig å praktisere likebehandling innenfor UNEs ansvarsområde. At UNE klarer å etablere en noenlunde konsistent og retningsgivende praksis er likevel i iallfall en del aktørers øyne¹⁶³ et avgjørende kjennetegn på at nemnda bidrar til økt rettssikkerhet. Som poengtert ovenfor¹⁶⁴ betrakter også vi likebehandling som et kjernekrav.

I neste hovedavsnitt skal vi derfor se nærmere på eksisterende og tenkelige mekanismer for etablering av praksis i UNE.

11.5 Mekanismer for etablering av praksis

Direktørens rolle: Juridisk grunnlag

I det ytre er arbeidet i Utlendingsnemnda *organisert mye på samme måte som i en kollegial domstol*. Avgjørelser treffes av «avdelinger» på tre medlemmer,¹⁶⁵ og nemndmedlemmene velges ut ved loddtrekning, med adgang for vedkommende leder til å avgjøre saker «som ikke byr på vesentlige tvilsspørsmål».¹⁶⁶ Avgjørelsesmyndighet i slike saker kan også delegeres til sekretariatet.¹⁶⁷

¹⁶¹ Vi kommer tilbake til dette i neste hovedavsnitt (s 158).

¹⁶² Avsnitt 4.5 (s 80).

¹⁶³ Jvf avsnitt 3.2 (s 46).

¹⁶⁴ Avsnitt 11.3 (s 148).

¹⁶⁵ Utlendingsloven § 38b første setning.

¹⁶⁶ § 38b andre avsnitt, første setning.

¹⁶⁷ § 38b andre avsnitt, andre setning.

I loven er det fastsatt at nemnda «ledes av en *direktør*» som må fylle kravene til dommere, oppnevnt av Kongen i statsråd for maksimalt seks pluss seks år.¹⁶⁸ Denne ledelsesfunksjonen har visse fellestrekk med stillingen som justitiarius eller førstelagmann ved domstolene. Den innebærer et administrativt lederansvar, samtidig som direktøren selv også fungerer som nemndleder.¹⁶⁹

Direktøren er imidlertid noe mer enn en administrator av den kollegiale nemndbehandling. Hun eller han er også leder for et stort saksbehandlerapparat (119 personer i juridisk avdeling per 31.12.2002, fordelt på fem seksjoner) som legger grunnlaget for og deltar i saksbehandlingen i enkelt saker for de kollegiale organene eller nemndlederne. Dette sekretariatet – altså i siste instans direktøren – kan også tildeles avgjørelsesmyndighet i kurante saker.

Direktøren har også et «tilsynsansvar» i forhold til nemnder og nemndledere ved at det påligger ham eller henne å sørge for en mest mulig enhetlig praksis når det gjelder regeltolking og skjønnsutøving. Direktøren kan gi «interne generelle retningslinjer om behandlingen av enkeltsaker, skjønnsutøvelse mv.» Hun eller han kan imidlertid ikke «instruere i den enkelte sak».¹⁷⁰

Direktørens rolle: Oppfatninger i UNE

I delrapporten fra januar 2002 bemerket vi at det hersket ulike oppfatninger i UNE om direktørens adgang til å gi «generelle retningslinjer» for klagesaksvurderingen. Nye intervjuer med nemndlederne viser at det fortsatt er uenighet om hvilken adgang direktøren har og bør ha når det gjelder faglig instruksjon. At direktøren instruerer i tekniske prosessspørsmål later derimot til å være ukontroversielt.

Direktørens rolle: Vurdering

Direktørens rolle i forhold til nemndene og nemndlederne er definert på en måte som i beste fall er nokså utydelig når det gjelder administrasjonens

¹⁶⁸ § 38a andre avsnitt første, tredje og fjerde setning.

¹⁶⁹ Utlendingsforskriften § 133 tredje setning.

¹⁷⁰ Utlendingsforskriften § 135 andre avsnitt siste setning.

kompetanse til å gripe inn i og prøve å påvirke utfallet av enkeltsaker som avgjøres av disse.

At «Utlendingsnemnda ledes av en direktør» må ut fra konteksten i utgangspunktet oppfattes som et rent administrativt lederansvar, uten noen form for instruksjonsmyndighet med hensyn til innholdet av andre avgjørelser enn de som treffes av sekretariatet selv.

Direktøren har imidlertid som vi har sett også et ansvar for å ivareta hensynet til konsekvens i vurderingene i et prinsippielt sett desentralisert beslutningssystem. Dette er en helt nødvendig funksjon, og slik Utlendingsforskriften er utformet, er ansvaret for dette i siste instans lagt til direktøren, mens Koordineringsutvalget¹⁷¹ bare er et rådgivende organ for ham eller henne. Innholdet av det «tilsynsansvaret» som etter dette ligger på direktøren og hvordan det skal eller kan utøves, er imidlertid ikke tilstrekkelig avklart.

I Utlendingsforskriftens § 135 andre avsnitt siste setning gis direktøren kompetanse til å gi «interne retningslinjer for nemndas arbeid om behandlingen av enkeltsaker, skjønnsutøving mv.», samtidig som det fastslås at direktøren «kan ikke instruere i den enkelte sak». Spørsmålet er hvor mye styringskraft dette er ment å gi direktøren når det gjelder det materielle innhold av de avgjørelser som treffes, og hvor mye styringskraft det rent faktisk gir ham eller henne.

Her er det ukontroversielt at administrasjonen har et ansvar for å sørge for at enkeltavgjørelsene treffes på grunnlag av kunnskap om tidligere praksis. Når slik informasjon gis, er det imidlertid avgjørende viktig at alle aktører har klare forestillinger om hvorvidt dette også innebærer mer eller mindre tvingende *pålegg* om å følge tidligere praksis, eller om det må oppfattes som rent *faktiske opplysninger* som vedkommende nemnd eller nemndleder skal forholde seg til etter beste skjønn.

Det er et viktig poeng at slik praksis er noe som er under kontinuerlig vurdering og utvikling. Vi kan ikke slutte med tvingende virkning fra en eller flere tidligere nemndavgjørelser til hvordan en ny sak skal avgjøres. Det vil alltid måtte foretas et nytt faglig skjønn over om denne praksis for det første dekker et tilfelle som det foreliggende, og om så er tilfelle, for det andre om dette er en praksis som bør opprettholdes, eller om den bør korrigeres, justeres eller helt forlates. Like lite som Høyesterett og forvaltningen er nemndene absolutt bundet av tidligere praksis, praksis er bare en

¹⁷¹ Se s 157–161 nedenfor.

premiss – noe som det må tas med i regnskapet så å si – når det skal treffes et nytt vedtak.

Med et system hvor administrasjonen ikke bare legger fram opplysninger om tidligere praksis i forbindelse med behandlingen av den enkelte sak, men også deltar i de interne drøftelser i nemnda, er det en høyst reell fare for uklarhet på avsender- eller mottakersiden: Nemndmedlemmene kan komme til å tro at de er mer bundet av tidligere praksis enn det er grunnlag for.

Tilsvarende problemstilling vil kunne oppstå i forhold til informasjon som gis ikke i forbindelse med den enkelte sak, men ved «interne generelle retningslinjer» slik det er angitt i Utlendingsforskriften § 135 andre avsnitt siste setning. Dette er dels et rettslig problem – i hvilken utstrekning kan direktøren sette bindende rammer for avgjørelsene i enkeltsaker på denne måten; og dels et rettssikkerhetsproblem – gir reglene om saksbehandlingen og den måten disse praktiseres på, direktøren og sekretariatet en for sterk mulighet til å styre lovanvendelse og skjønnsutøving på en lite kontrollerbar måte?

Koordineringsutvalgets rolle: Juridisk grunnlag

I Utlendingsloven § 38a fjerde avsnitt er det fastsatt at UNE skal ha et «koordineringsutvalg» med en leder og fire legmedlemmer, fortrinnsvis slike som har erfaring med nemndarbeidet. Utvalget oppnevnes av departementet på samme måte som nemndledere og nemndmedlemmer ellers, for fire år ad gangen.

Loven er lite opplysende når det gjelder Koordineringsutvalgets kompetanse; det sies bare at det «behandler spørsmål om alminnelige retningslinjer for nemndas arbeid mv». I forarbeidene er imidlertid dette utdypet noe. Her heter det om Koordineringsutvalget:

«En viktig oppgave vil være å overvåke hvorvidt vedtak truffet av ulike nemnder er i samsvar med hverandre. I den grad dette skulle vise seg å ikke være tilfelle, må utvalget ta skritt for å få avklart hva som skal være praksis på det aktuelle området.»¹⁷²

Hvilke skritt det er tale om, og hvem det er som i siste instans skal avklare «hva som skal være praksis på området», sies det ikke noe om i loven eller

¹⁷² Ot prp nr 17 1998-1999 s 86.

forarbeidene. Av Utlendingsforskriften fremgår det imidlertid at Koordineringsutvalget ikke er tillagt noen form for instruksjonsmyndighet eller selvstendig presedensskapende funksjon. Utvalget er «underlagt direktørens instruksjonsmyndighet»¹⁷³ og utfallet av saksbehandlingen er at det «gir råd til direktøren om hva som bør være praksis på aktuelle områder.» I Utlendingsforskriften er oppgaven for øvrig presisert til at utvalget skal

- vurdere hvorvidt nemndledernes praksis er den samme når det gjelder beslutninger om behandlingsform og adgang til personlig fremmøte og
- vurdere hvorvidt ulike nemnder har lagt til grunn samme lovfortolkning og skjønnsutøvelse i sine vedtak.

Koordineringsutvalget: Praktisk organisering

Koordineringsutvalget får sine oppdrag av direktøren. Ifølge interne retningslinjer kan initiativ til slike oppdrag tas av UNE-ledelsen, UNEs ansatte eller utvalget selv.

Stabsrådgiver er sekretær for utvalget. Det er også utpekt én praksisrådgiver ved hver seksjon i UNEs sekretariat. Disse samler beslektede saker og forsyner utvalget med notater der 20–25 saker fremstilles og sammenlignes etter en felles mal.

Det skal skrives referat som tydelig viser hvilke råd eller anbefalinger utvalget er kommet frem til, og om disse er enstemmige. Om nødvendig utdypes anbefalingene og eventuelle dissenser ytterligere i et særskilt notat. Utvalgets leder utarbeider kortfattede halvårsrapporter om utvalgets virksomhet. Rapporten skal inneholde en generell vurdering av virksomheten og, eventuelt, forslag til videre arbeid og/eller arbeidsmåte.

UNE har i løpet av 2002 bygget opp en såkalt *praksisbase* som er tilgjengelig for enhver via Internett. Det som legges inn i basen, er alle nemndmøtevedtak pluss en del av de vedtak som er fattet av nemndleder alene eller i sekretariatet. Vedtakene er forkortet og anonymisert. I veiledningen til praksisbasen understrekes det at basen ikke er noe presedensregister; UNEs praksis på et bestemt område krever en nærmere analyse av et større antall vedtak i sin fullstendige form. Ifølge Koordineringsutvalget

¹⁷³ § 135 siste avsnitt.

hadde det vært en fordel om praksisbasen ble systematisert bedre og kun omfattet «gode vedtak».¹⁷⁴

Koordineringsutvalgets rolle: Oppfatninger i UNE

Nemndlederne mener gjennomgående at Koordineringsutvalget ikke fungerer godt i dag. Det fremholdes at utvalgets rolle er uklar – utvalget lager utkast til retningslinjer, men direktøren kan la være å godkjenne dem. Ordningen fungerer også for langsomt ettersom utvalget kommer inn i etterkant, dvs når et visst antall saker av en bestemt type er ferdigbehandlet.

Flere av *seksjonssjefene* er skeptiske til sammensetningen av Koordineringsutvalget. Det fremholdes at legmedlemmene – som er i flertall – har vanskelig for å identifisere forskjellene mellom et større antall relativt like saker. Det påpekes imidlertid at praksisrådgivernes forarbeid er nyttig, ettersom materialet også gir innspill til saksforberedelse i andre saker. *Saksbehandlerne* kommenterer at Koordineringsutvalget har vært lite synlige og behandlet få saker. Utvalget har imidlertid ikke hatt noen enkel oppgave, og har prøvet og feilet i starten. Saksbehandlerne mener det er mye å gripe fatt i med tanke på likebehandling. F eks bør det settes søkelys på likebehandling i den enkelte seksjon. Det bør også vises større vilje til å ta opp kontroversielle temaer i seksjonsinterne fagmøter. *Landrådgiverne* gir uttrykk for at de mangler kjennskap til hva Koordineringsutvalget driver med ettersom de ikke involveres i faglige diskusjoner.

«*Likebehandlingsgruppen*» ga uttrykk for at Koordineringsutvalgets rolle må defineres klarere:

«Det bør være klart når utvalget skal involveres, hva utvalget skal gjøre, hvordan prosessen forut for utvalgets arbeid skal være, og ikke minst hvordan utvalgets råd skal følges opp.»

I intervju gir *Koordineringsutvalget* selv uttrykk for at de ser på seg selv som en *høringsinstans*. Utvalget har lenge tumlet med å finne frem til hvordan de skal arbeide, og har først kommet skikkelig i gang på ettersommeren/høsten 2002.

Siden utvalget er underlagt direktøren, har det ikke sett det som sin rolle å ha noen aktivitet i forhold til nemndlederne. Koordineringsutvalgets

¹⁷⁴ Vi har fått opplyst at nedsatte UNE en egen arbeidsgruppe høsten 2002 for å arbeide med praksisbasen, med leveringsfrist i slutten av januar 2003.

notater er imidlertid tilgjengelige for nemndlederne over intranettet, og det arrangeres enkelte møter der Koordineringsutvalget og nemndlederne diskuterer Koordineringsutvalgets gjennomganger av et bestemt tema.

UNEs ledelse har i intervju opplyst at arbeidet i Koordineringsutvalget var preget av frafall og sykdom det første året. Det har i tillegg vært ulike forventninger mht hvorvidt utvalget skulle få seg forelagt saker fra direktøren eller selv ta initiativ. Senhøstes 2002 arbeidet man med nye retningslinjer med sikte på tydeliggjøring av utvalgets funksjon.

I *delrapporten av januar 2002* anbefalte vi UNE å satse sterkere på utvikling av en felles forståelse av lovverk og rettskildebruk, herunder noe mer standardiserte lovtolkninger. Vi bemerket også at Koordineringsutvalget ikke hadde hatt så mange saker til behandling, og at det burde arbeides mer med å gi utvalgets mandat konkret innhold. Etter den nye intervjurunden sitter vi igjen med et inntrykk av at utviklingen har gått i riktig retning, men at arbeidet med tydeliggjøring av utvalgets rolle burde vært forsert. Vi har merket oss at UNEs ledelse regner med at KU med nye retningslinjer kan bli et bedre verktøy fremover. Vi mener imidlertid at det er grunn til å vurdere alternative løsninger.

Koordineringsutvalgets rolle: Vurdering

Med den vesentlige vekt som må legges på likebehandling og en prinsipielt basert praksis i utlendingssaker,¹⁷⁵ kunne man vente at lovgiver ville utstyrt UNE med en eller annen for *presedensskapende organ* – ikke for å løse praksis i bestemte spor, men for å gjøre det mulig å treffe prinsipielle avgjørelser om lovtolkning og skjønnsutøving, og eventuelt revurdere disse senere om det skulle være behov for dette. Koordineringsutvalget kan ikke fylle denne funksjonen slik det nå er organisert.

Som vi har sett er Koordineringsutvalgets oppgaver ganske diffust definert i loven, men det synes tålelig klart at det ikke er ment å skulle ha noen form for overordnet myndighet med hensyn til rettsanvendelse og skjønnsutøving. Og denne underordnede og rent konsultative rollen er forsterket i forskriften, hvor det til og med fastslås at utvalget er «underlagt direktørens instruksjonsmyndighet». Slik reglene er utformet nå, må Koordineringsutvalget oppfattes som et rent rådgivende organ overfor direktøren, som i sin tur forutsettes å bringe disse rådene videre til

¹⁷⁵ Se avsnitt 11.3 (s 148) ovenfor.

nemndledere og nemnder. Og som vi har sett har heller ikke direktøren noen form for instruksjonsmyndighet overfor disse i enkeltsaker.

Etter vår vurdering er dette et lite tilfredsstillende system. Fraværet av en autoritativ presedensinstans medfører ikke bare en klar fare for inkonsekvens og gale avgjørelser, det legger også et urimelig press på direktøren og sekretariatet ved at disse får ansvaret for å sikre likhet og riktighet i nemndspraksis, uten å ha blitt tildelt formell beslutningsmyndighet som effektiviserer og synliggjør et slikt ansvar.

Dette er ikke et problem som kan løses ved å gi direktøren sterkere fullmakter. Det ville bety at nemndenes autoritet undergraves, og medføre uklare ansvarsforhold for de beslutningene som treffes. Dagens system, hvor saksbehandlerapparatet er med som en aktiv aktør ikke bare under tilretteleggingen av enkeltsaker, men også i selve avgjørelsesprosessen, er allerede ganske problematisk under en slik synsvinkel. Det å pålegge noen ansvaret for å koordinere og kvalitetssikre andres avgjørelser, uten at dette skjer ved at vedkommende selv gis et veldefinert beslutningsansvar, er lite ryddig og betryggende, og vil være egnet til å skape tvil om legitimiteten av saksbehandlingen og skjønnsutøvingen.

På den andre siden kan det etter alt å dømme heller ikke være noe alternativ å prøve å løse dette problemet ved en adgang til videreklage til en overordnet klagenemnd. Selv om vi forutsetter at det gis regler om en silingsprosedyre for hvilke saker som kan bringes inn for denne, vil partsinitierte klager etter alt å dømme snarere bli regelen enn unntaket ved avslagsvedtak, og bare det å vurdere slike klager med sikte på å ta stilling til om de skal tillates fremmet for et slikt overordnet organ, vil dermed kunne kreve prohibitivt mye tid og ressurser. Etter vår vurdering må det derfor være riktig å holde fast på prinsippet i Forvaltningsloven § 28 første avsnitt andre setning om at klageinstansens vedtak i klagesak ikke kan påklages.

Stornemnd som alternativ: Oppfatninger

Alternativer til dagens ordning med et rådgivende Koordineringsutvalg har lenge vært diskutert i UNE. Et forslag som ser ut til å ha stor oppslutning, er å la en *stornemnd* behandle prinsipielle eller presedensskapende saker.

En stornemnd kan bestå av tre nemndledere og fire legmedlemmer, f.eks. ett medlem fra hvert utvalg.¹⁷⁶ Dersom det er rent juridiske spørsmål som skal vurderes – eksempelvis tolkningen av 15-månedersregelen – kan stornemnda eventuelt settes med bare jurister. Én idé går ut på at direktøren bør ha fast plass i stornemnda, eventuelt lede den.

Et fortrinn som gjerne nevnes, er at en stornemndordning gjør det mulig å behandle typesaker «i forkant» snarere enn på etterskudd, som Koordineringsutvalget er henvist til å gjøre. Det vil løse dagens problem med lang responstid fordi et større antall likeartede saker må samles opp før Koordineringsutvalget kan vurdere sakstypen. Dermed reduseres også risikoen for utvikling av en sprikende praksis over lengre tid før det – eventuelt – trekkes opp retningslinjer. Det fremholdes også at en slik ordning vil være langt mindre ressurskrevende enn dagens, siden forarbeidet blir mindre omfattende.

Ifølge gruppeintervjuene er dette en løsning som både *nemndledere*, *sekretariat* og *Koordineringsutvalget selv* er interessert i.

Det poengteres at vedtakene må tydeliggjøre at de skal være presedensgivende, og at det vil være behov for et system som kontrollerer at vedtak som fattes i nemndene senere, er i tråd med den praksis stornemndsvedtakene har trukket opp. Samtidig understrekes det at beslutningene i stornemnd ikke kan ha «bindende virkning», siden det alltid er noe forskjell på sakene. De kan imidlertid gi føringer som rettskilde. En motforestilling er at «stornemnd» vil innebære enda en behandlingsform i tillegg til de fire nåværende, og at det kan svekke UNEs effektivitet.

Eksternt har *NOAS* vist en viss interesse for en ordning med utvidet nemnd i saker som skal danne presedens. I *UDI* hersker det øyensynlig ingen sterke oppfatninger om etablering av stornemnd. Det bemerkes imidlertid også der at det tar langt tid å samle opp 20–25 like saker slik KU-behandling krever.

I *forarbeidene til loven* ble spørsmålet om stornemnd ikke drøftet, ut over en henvisning til at Sverige hadde en slik ordning.

¹⁷⁶ Med «utvalg» tenkes det her på nemndmedlemmer oppnevnt etter forslag fra henholdsvis frivillige organisasjoner, Juristforbundet, Utenriksdepartementet, Justisdepartementet og Kommunaldepartementet.

Stornemnd som alternativ: Vurdering

Vi betrakter forslaget om *stornemnd* som *svært interessant*.

En slik stornemnd ville kunne fungere både som klageinstans på UNEs vegne, og som organ for intern overprøving av avgjørelser som er truffet på grunnlag av ordinær saksbehandling. Man kunne regulere sakstilfanget ved regler om hvem som kan be om at saker blir lagt fram for stornemnda.

Det kunne således for det første fastsettes at direktøren eller nemndleder som har en sak til behandling, kan anmode om at denne avgjøres i stornemnd, hvorefter stornemndas leder beslutter om denne skal overta denne. Derneft kunne man ha en regel om at etter at ordinær nemndbehandling er gjennomført, kan medlem av nemnda eller den som representerer sekretariatet, i møtet be om at saken overføres til stornemnda til endelig avgjørelse. Det betyr at endelig vedtak i klagesaken ikke foreligger før enten stornemnda har truffet vedtak i saken, eller stornemndas leder har avslått anmodningen om stornemndbehandling.

Stornemndas vedtak forutsettes å være presedensdannende. Dette betyr likevel ikke at de er absolutt bindende for stornemnda selv eller de andre nemndene ved senere tilsvarende saker:

- ▶ *Stornemnda* vil i en senere sak – på samme måte som Høyesterett i rettssaker – kunne vurdere om det vil fravike en tidligere prinsipiell avgjørelse og dermed gi signal om omlegging av praksis.
- ▶ *Enkeltnemndene* vil i tråd med dette kunne *antesipere* en slik omlegging i den form at de legger en annen rettsforståelse eller skjønnsutøving til grunn for en senere avgjørelse, ut fra den tro at dette er synspunkter som nå vil få gjennomslag. Hvis ikke dette av særlige grunner – for eksempel en høyesterettsdom eller dom i Den europeiske menneskerettsdomstol – er ganske opplagt, må et slikt praksisavvik alltid forutsettes brakt inn for stornemnda før endelig vedtak foreligger.
- ▶ *Nemndlederne og sekretariatet* må anse seg som bundet av stornemndpraksis i den forstand at de ikke kan legge til grunn at saken «ikke byr på vesentlige tvilsspørsmål» (Utlendingsloven § 38 andre avsnitt første og andre setning) hvis de ønsker å fravike denne. Slike saker må enten legges fram for stornemndas leder med anmodning om at stornemnda tar saken, eller tas under ordinær nemndsbehandling, eventuelt med etterfølgende anmodning om overprøving i stornemnda.

Stornemnda måtte ha samme sammensetning i alle saker for å kunne fungere som en konsekvent og troverdig presedensinstans – men da slik at man har en varamedlemordning som trer i funksjon ved forfall eller inhabilitet.

En omlegging som omtalt vil kreve en endring i lovens § 38a fjerde avsnitt og av forskriftens § 135.

Som vi nettopp har sett,¹⁷⁷ har det vært foreslått at direktøren kan ha fast plass i stornemnda, kanskje også lede den, som en operasjonalisering av ansvaret for «generelle retningslinjer». Vi tror dette vil skape et uklart forhold mellom direktøren og stornemnda. Både i rollen som nemndleder og som leder for UNEs sekretariat vil direktøren legge saker frem for stornemnda. Direktøren bør da ikke også ha sete der.

Vi anbefaler derfor at en annen nemndleder leder stornemnda. Stornemndleder bør oppnevnes i statsråd og ha dette som sitt eneste verv. Også var for stornemndleder bør utpekes i statsråd, blant de øvrige nemndlederne.

At vervet som stornemndleder (trolig) vil være en heldagsjobb, skal ikke innebære en lignende arbeidsbelastning på de øvrige medlemmer i stornemnda. Vi forutsetter at en vesentlig del av stornemndleders oppgave vil være å sile og forberede saker til stornemnda. Stornemndbehandling i første instans skal bare skje etter beslutning av stornemndleder etter anmodning av direktør eller nemndleder. Dernest vil Stornemnda kunne komme inn i bildet etter «mindretallsanke» fra nemndmedlem eller sekretariatet. Hvor mange saker det kan bli tale om, er det vanskelig å forutse. Det er tenkelig at det kan bli ganske mange i begynnelsen, men forhåpentlig vil tilsiget stabilisere seg etter hvert som praksis festner seg og blir tydelig. Skulle UNE vurdere det slik at stornemnda vil måtte behandle et høyt antall saker, er vel det i seg selv et sterkt argument for at et slikt organ behøves.¹⁷⁸

Dersom antallet nemndledere må økes for å kunne frigjøre en nemndleder til denne funksjonen, vil ordningen kunne kreve en viss

¹⁷⁷ Side 162.

¹⁷⁸ Vi har fått opplyst at man ga opp en tilsvarende ordning i Danmark fordi presset for å få saker i stornemnd ble større enn man kunne håndtere. Etter vår oppfatning må et slikt utfall forebygges gjennom et regelverk for hvordan saker bringes inn for stornemnda. Stornemnda skal ikke være noen alminnelig ankeinstans. Hvis det viser seg at antallet «mindretallsanker» blir for stort, kan stornemndleder gis kompetanse til å avgjøre hvilke av disse som skal stornemndbehandles.

opprusting av nemndapparatet. Det er vanskelig å avgjøre om det vil være tilfellet, ettersom nemndledernes arbeidsbelastning har variert en del hittil.

Skulle det være nødvendig å opprette en ny stilling, er det imidlertid en omkostning man bør være innstilt på å ta. *Dagens organisering av nemndapparatet* er etter vår mening *ikke tilfredsstillende*. Det stiller *urimelig store krav til aktørenes evne og vilje til å tilpasse seg en «felles linje» som ingen har kompetanse til å definere eller å håndheve*, og skaper dermed uklarhet med hensyn til hvor fritt eller bundet den enkelte nemnd er i forhold til tidligere avgjørelser eller administrative veiledninger. Vi anser dette som *et av de mest påtrengende reformbehov* når det gjelder organiseringen av Utlendingsnemnda.¹⁷⁹

11.6 Andre organisatoriske spørsmål av betydning for vedtakskvaliteten

Nemndledere med spesialkompetanse?

Fra UDI nevnes det som et tankekors at UDI og UNEs sekretariat er organisert med spesialkompetanse på bestemte sakstyper og landområder, mens *UNEs nemndledere er generalister og får begrenset erfaring med hver sakstype*.

Det har vært diskutert i UNE å *knytte nemndledere til bestemte seksjoner* for en viss periode. Bakgrunnen er bl a gode erfaringer med prosjektarbeid, der en gruppe nemndledere og saksbehandlere arbeider seg gjennom en større bunke tilnærmet like saker. Dette har fungert positivt for både produktivitet og samarbeid i UNE. Gjennom prosjektarbeidet har nemndlederne opparbeidet seg dybdekompetanse, og nemndledere og sekretariat har fått et felles ståsted.

NOAS er imidlertid svært skeptisk til en slik organisasjonsform:

«Vi er allerede bekymret for at tilknytningen mellom nemndlederne og sekretariatet i behandlingen av enkeltsaker kan være for nær ... Rulleringsperioder på eksempelvis seks måneder vil være lange nok til at både den faglige tilknytning

¹⁷⁹ Vi har fått opplyst at man i både Danmark og Sverige har hatt blandede erfaringer med tilsvarende løsninger. Vi har ikke undersøkt dette nærmere, men vil anbefale at det sees hen til erfaringene derfra før utformingen av en eventuell norsk løsning.

og de kollegiale bånd antagelig vil bli styrket, på en måte vi anser som svært lite gunstig. Nemnda vil i så fall lett kunne ligne stadig mer på et kollegium og stadig mindre på et domstolslignende organ.

Det er således vår vurdering at nemndlederne bør forbli generalister.»

Som vi tidligere har sett (avsnitt 4.1, s 54) avviser nemndlederne at de identifiserer seg med saksbehandlerens forslag til konklusjon. Et stort flertall av de nemndledere som har returnert spørreskjemaet, mener imidlertid at *nemndledere ikke bør utvikle spesialkompetanse vedrørende bestemte land*. Bare én av de femten går inn for dette. Nemndlederne bør ifølge et klart flertall heller *ikke utvikle spesialkompetanse vedrørende bestemte typer klagesaker*. Her er det to nemndledere som har en annen oppfatning.

Vi tror det alt i alt vil være *gunstig for utvikling av kompetanse og konsistens dersom nemndlederne gis anledning til å fordype seg i bestemte landområder i seks måneder ad gangen*. Med en såpass hyppig rotasjon vil det neppe være noen stor risiko for uheldige koblinger mellom nemndledere og saksbehandlere.

Kompetansekrav til legmedlemmer?

Halvparten av advokatene mener at *det bør stilles kompetansekrav til legmedlemmene*. Tyve prosent er uenige i det.

Blant nemndmedlemmene selv mener nær halvparten at det bør stilles kompetansekrav til dem, mens tredve prosent er uenige.

«Jeg er fullstendig klar over hvilken makt vi i nemnda forvalter. ... Det bør stilles krav til oss i nemnda at vi ... har kunnskap og egenskaper til å forvalte denne makten på en god måte.»

«Her bør uformell kompetanse, f eks frivillig arbeide sammen med/for/blant innvandrere, vektlegges meget sterkt! En person med slik erfaring besitter stor kunnskap om innvandreres opprinnelsesland, noe som er svært verdifullt! Og – denne uformelle kunnskapen kan være bredere og større enn den mange med formell kompetanse fra høyskole/universitet besitter.»

Nemndlederne er i gjennomsnitt mindre innstilt på å stille slike krav – tredve prosent går inn for det, mens seksti prosent går imot.

Etter vår oppfatning vil det stride mot idéen bak legmannsrepresentasjon om det innføres skjerpede krav som vil innebære at legmedlemmene skal være halv- eller helekspert. Når det gjelder de alminnelige domstoler, går

Lekdommerutvalget¹⁸⁰ inn for større tilfeldighet i utvalget av legdommere. Utvalget understreker at legmannsrepresentasjonen skal «tilføre retten kompetanse i form av livserfaring, allmenndannelse, lokalkjennskap, klokskap og fornuft». Som fremtidig ordning anbefaler utvalget at meddommere og lagrettemedlemmer trekkes tilfeldig og direkte fra folkeregisteret, med en etterfølgende kontroll av egnethet, i hovedsak i form av et styrket vandelskrav.

For UNE, som opererer på et avgrenset område, synes vi dagens ordning med nominasjon fra sentrale aktører gir en god balanse mellom ønskene om «allmennkompetanse» og interesse for feltet.

Landrådgivere felles med UDI?

I dag disponerer både UDI og UNE landrådgivere og samler inn landkunnskap. Vi har registrert noe ulike oppfatninger om denne ordningen.

I UDI påpekes det at UDI og UNE opprinnelig samlet inn landinformasjon fullstendig atskilt. Etter hvert er man begynt å se noe mer avslappet på dette. I dag forekommer det at UDIs og UNEs landrådgivere drar på felles tjenestereiser. Informasjonsinnhenting og verifikasjon skjer likevel atskilt – men kildene kan være de samme.

En slik ressursbruk kan man se på som unødvendig. Et synspunkt vi har registrert i UDI, er at det i det hele tatt er overflødig å ha en egen dokumentasjonsavdeling i UNE: Å samle inn landinformasjon bør være UDIs oppgave; UNE bør ikke utrede saken på nytt, men etterprøve UDIs avgjørelser rettslig. Dersom UNE ikke er tilfreds med UDIs faktagrunnlag eller forberedende klagebehandling, bør UNE returnere saken eller be om oppdaterte opplysninger. Dette vil både være mer rasjonelt og bidra til kvalitetsheving av UDIs saksbehandling, noe dagens praksis ikke gjør.

UNEs ledelse har understreket at UNEs oppgave ikke bare er å etterprøve UDIs lov- og skjønnsanvendelse, men også faktagrunnlaget. Poenget med å ha egne landrådgivere i UNE er at dette bidrar til å skape tillit til UNE som et uavhengig klageorgan. Det bemerkes fra flere hold i UNE at direktøren har vært svært opptatt av uavhengighet mellom UDIs og UNEs landrådgivere. Det måtte derfor argumenteres godt for felles reiser med UDI i den første etableringsfasen, selv om det er det mest effektive for ambassa-

¹⁸⁰ NOU 2002: 11 «Dømmes av likemenn».

dene og andre landrådgiverne skal møte. Det er lempet noe på dette nå for å unngå unødig dobbeltarbeid, men det betraktes fortsatt som viktig å bevare en avstand.

Pr i dag er det svært delte meninger i UNE om man bør dele landrådgivere med UDI. Det later til å være ganske bred enighet om at landrådgiverne i så fall måtte skilles ut som et uavhengig organ, og være lett tilgjengelige for både UDI- og UNE-ansatte.

De som er *skeptiske* til en felles enhet for landrådgivere, viser bl a til kapasitets- og kontaktproblemene vi allerede har omtalt (s 203). De fremholder at avstanden vil bli større enn i dag, og at det vil oppstå faste «uformelle landrådgivere» i begge organer. Det viktigste motargumentet er imidlertid at landkunnskap er like mye av en bærebjelke for UNE som det jusen er, og at en ordning med felles landrådgivere vil svekke UNEs legitimitet.

Tilhengerne av én gruppe landrådgivere fremholder på sin side at en uavhengig enhet vil oppnå *større* troverdighet blant søkere og andre aktører. I tillegg vil en slippe dobbeltarbeid.

I forbindelse med en parallell evaluering av advokatordningen i asylsaker ba vi nemndledere og saksbehandlere i UNE om å gjennomgå de fem siste sakene der de hadde besluttet eller anbefalt en omgjøring av UDIs vedtak.¹⁸¹ Respondentene skulle så angi hvor stor innvirkning ulike momenter hadde for deres beslutning om å gå inn for omgjøring. Undersøkelsen viste at «nye faktiske opplysninger» var den suverent viktigste grunn til omgjøring. Deretter kom «annen vurdering av sterke menneskelige hensyn». Disse grunnene ble angitt å ha ganske stor eller svært stor innvirkning i henholdsvis 56 og 36 prosent av sakene. «Annen oppfatning av forholdene i klagerens hjemland enn den UDI la til grunn» ble til sammenligning bare angitt som en «svært viktig» grunn i 5 prosent av tilfellene og som en «ganske viktig» grunn i ytterligere 16 prosent. Vi vet ikke hvor ofte landrådgiverne har vært involvert i disse sakene. Funnene tyder imidlertid på at det sjelden har avgjørende betydning for klagebehandlingen at UNE har egne, uavhengige landrådgivere.

Vi er på ingen måte blinde for at det ligger en verdi i at også UDIs landinformasjon og fortolkning av denne etterprøves i klageorganet. Alt i alt er vi imidlertid kommet til at *argumentene for én uavhengig enhet for landrådgivere bør tillegges størst vekt*. Vi vil spesielt bemerke at i den grad man gjør bruk av de samme kilder, virker det snarere bekymringsfullt enn

¹⁸¹ 26 saksbehandlere og 9 nemndledere vurderte i alt ca 135 slike saker.

betryggende dersom UDIs og UNEs landrådgivere konkluderer ulikt vedrørende land- og regionforhold. Eventuell uenighet mellom landekspertisen i UDI og UNE skaper en uoversiktlig situasjon for klagere og advokater og gjør det vanskeligere å forberede klagen og et eventuelt fremmøte i nemnda. UNEs oppgave bør etter vår oppfatning trekkes i retning av å vurdere nye saksopplysninger og etterprøve de vurderinger og den lovfortolkning UDI har anvendt på det faktagrunnlag som foreligger.

12 UNEs BIDRAG TIL RETTSSIKKERHET: KONKLUSJON

Utlendingsnemnda fremtrer som en til dels ganske motsetningsfylt hybrid mellom domstollignende klagenemnd og forvaltningsorgan. Det har ført til saksbehandlingsmønstre som er ganske problematiske både i forhold til Forvaltningsloven og ut fra de alminnelige prinsipper ved domstolmessig eller domstollignende saksbehandling. Særlig er de interne retningslinjene om saksbehandlingen for UNE vesentlig mindre ryddige i forhold til prinsipper om parterets rett til innsyn i beslutningsgrunnlaget enn det vi møter i sammenlignbare klageorganer som Trygderetten og fylkesnemndene for sosiale saker.

Sammendraget nedenfor følger avsnittsinndelingen i de foregående kapitler.

Rettsgrunnlag og forvaltningsmessig status

I lovforarbeidene – men ikke i loven – er Utlendingsnemnda omtalt som «et domstollignende forvaltningsorgan». Det er imidlertid utvilsomt at UNE skal behandle saker etter bestemmelsene i *Forvaltningsloven*. Etter vår oppfatning er det uheldig at uttrykket «domstollignende» benyttes. Det har skapt, og skaper, forventninger UNE ikke lever opp til og gir støtet til kritikk UNE ikke har fortjent.

Det har vært foreslått å legge om nemndmøtebehandlingen til en *partsprosess*, der UDI prosederer sitt avslag med klageren som motpart. En slik ordning vil omdanne UNE til en særdomstol. Vi fraråder dette, først og fremst fordi en ordning med partsprosess snarere vil svekke enn styrke klagerens rettssikkerhet. Det vil være større fare for tilfeldigheter og forskjellsbehandling dersom ansvaret for saksforberedelsen flyttes fra UNEs fagfolk til klageren selv og dennes advokat. En partsprosess vil ganske sikkert også føre til lengre saksbehandlingstid og bli kostbar.¹⁸²

Statsråden har fortsatt *instruksjonsmyndighet* overfor UNE i visse saker. Vi ser det som uheldig at denne myndigheten ikke bare omfatter skjønnsmessige vurderinger, men også selve lovanvendelsen. Instruksjonsmyndig-

¹⁸² Avsnitt 8.1 (s 92).

heten bør eksplisitt avgrenses opp mot Utlendingsloven § 15 og Flyktningekonvensjonen.¹⁸³

Både *sammensettingen av nemndene* i den enkelte sak og *oppnevningssprosedyren* for menige nemndmedlemmer virker forstandig og betryggende.¹⁸⁴

For å unngå mistanker om at «lojalitetsvurdering» av søkerne påvirker (gjen)utnevning av *nemndledere*, bør oppnevning og gjenoppnevning skje på grunnlag av en innstilling fra et innstillingsråd. Nemndlederne bør dessuten tilsettes i faste stillinger, på linje med dommere, trygderettsdommere og ledere for fylkesnemnder.¹⁸⁵

Valg av behandlingsform

I 2002 ble 65 prosent av sakene avsluttet med *avgjørelse i sekretariatet*. *Nemndleder* avgjorde 29 prosent alene, mens 6 prosent av sakene gikk til *nemndmøtebehandling*. Andelen klager avgjort i sekretariatet økte fra 2001, men andelen saker behandlet i nemndmøte gikk ned.¹⁸⁶

Som vi så i del B, er det atskillig skepsis blant andre aktører om UNEs valg av behandlingsform i enkeltsaker. Også innenfor UNE erkjennes det at *terskelhøyden for «vesentlig tvil» varierer* mellom seksjoner og mellom nemndledere. Dette innebærer at sannsynligheten for å få saken behandlet i nemndmøte med eller uten personlig fremmøte, varierer. Selv om enkelte nemndledere kan være mer liberale enn andre i valg av behandlingsform, har vi imidlertid ikke grunn til å tro at saker som burde vært behandlet i nemndmøter, avgjøres på lavere nivå.¹⁸⁷

Begrepet «vesentlige tvilsspørsmål» kan likevel trolig vinne på å bli presisert i forskrift. Det samme gjelder begreper som «sterke menneskelige hensyn» og «særlig tilknytning til riket»¹⁸⁸

¹⁸³ Avsnitt 8.3 (s 101).

¹⁸⁴ Avsnitt 8.4 (s 104).

¹⁸⁵ Avsnitt 8.4 (s 104).

¹⁸⁶ Avsnitt 9.2 (s 111).

¹⁸⁷ Avsnitt 9.3 (s 117).

¹⁸⁸ Avsnitt 9.2 (s 113) og 9.5 (s 125).

Vi ser det som *problematisk* at et flertall av avgjørelsene tas i sekretariatet *uten totrinnsbehandling*. Vi mener mye taler for at lov og forskrift bør endres slik at avgjørelser som ikke treffes i nemndmøte, alltid skal treffes av nemndleder.¹⁸⁹

Personlig fremmøte for klager er etter loven ikke en partsrettighet, men et middel til å opplyse saken. Det er dermed neppe grunnlag for å rette noen kritikk mot at personlig fremmøte i saker som ikke angår asyl, sjelden innvilges. Det er imidlertid uheldig at asylsøkere med klager som ikke er gitt oppsettende virkning, i praksis avskjæres fra muligheten til å møte personlig for nemnda. Man bør som et minimum understreke i interne retningslinjer at nemndleder og nemnda må foreta en selvstendig vurdering av dette spørsmålet i saker som går til nemndbehandling.¹⁹⁰

Det er foreslått at *nemndleders beslutning* om selv å fatte vedtak, skal etterprøves av to legmedlemmer. Dette vil vi fraråde. Vi kan ikke se at det er noe påtrengende behov for en slik ordning, som utvilsomt vil føre til merarbeid og forsinkelser. UNE kan muligens prøve ut en ordning der tre nemndledere sammen avgjør behandlingsform etter at de «ikke oppsettende» sakene er skilt ut.¹⁹¹

Dersom vedtaksmyndigheten for «ikke oppsettende» klager overføres til nemndleder, er det etter vår oppfatning ikke behov for noen *klageadgang* over valg av behandlingsform. Vi kan heller ikke se at det har noen hensikt med noe særskilt *varsel* om hva slags behandlingsform som er valgt dersom det ikke er noen klageadgang.¹⁹²

UNEs saksbehandling

Det er etter vår oppfatning tvingende nødvendig at UNE legger om sin praksis når det gjelder *partsinnsyn og uttalerett*.¹⁹³

UNE har fått betinget støtte fra Sivilombudsmannen for sin beslutning om ikke å utlevere landinformasjon til klager og dennes advokat. Vi finner

¹⁸⁹ Avsnitt 9.3 (s 116).

¹⁹⁰ Avsnitt 9.4 (s 121).

¹⁹¹ Avsnitt 9.5 (s 123).

¹⁹² Som forrige.

¹⁹³ Avsnitt 10.3 (s 134).

det imidlertid utvilsomt at klageren og dennes advokat har krav på innsyn i det faktamateriale og den eventuelle innstilling UNE vil legge til grunn før vedtaket fattes. Etter Forvaltningsloven har parten som alminnelig utgangspunkt rett til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter og gis mulighet til å kommentere alle faktiske opplysninger av vesentlig betydning for avgjørelsen av klagen. Dokumenter som forvaltningsorganet har utarbeidet for sin interne saksforberedelse kan unntas. Dette gjelder imidlertid ikke de deler som inneholder faktiske opplysninger eller sammendrag eller annen bearbeidelse av faktum. UNE opptrer etter alt å dømme klart i strid med de krav Forvaltningsloven setter til saksbehandlingen når klager og advokat ikke får innsyn i interne bakgrunnsnotater om landsituasjonen og annet dokumentasjons- eller faktamateriale sekretariatet bygger sin anbefaling eller merknader på. Innsynsretten gjelder både dersom saken behandles på bakgrunn av skriftlig materiale og når klager innvilges personlig fremmøte i nemndmøte. Å avskjære partsinnsyn er feil som kan føre til at UNEs vedtaket blir ansett som ugyldig.

Etter dagens ordning får ikke *nemndmedlemmene* oversendt kopier av saksdokumentene på forhånd. Papirene ligger klare til gjennomlesning når nemndmedlemmene ankommer UNE. Etter Forvaltningsloven skal forvaltningsorganet påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Det innebærer at alle beslutningstakerne må ha hatt tilstrekkelig anledning til å forberede seg. Siden det ikke vil være mulig å gjennomgå alt som står i saksdokumentene i møtet, må nemndmedlemmene gis mulighet til å gjennomgå saksdokumentene grundig på forhånd. De kan ellers være ute av stand til å forholde seg tilstrekkelig kritisk til den informasjon nemndleder eller saksbehandler formidler. Dette er i så fall en saksbehandlingsfeil som kan medføre at vedtak må anses som ugyldige.¹⁹⁴

Praksis for *gjennomføringen av nemndmøtene* ser ut til å variere på noen punkter. Vi anbefaler UNE å etterstrebe en mer ensartet form.¹⁹⁵

Advokater og frivillige organisasjoner har tatt til orde for at *saksbehandler* skal oppsummere mens klager og advokat er til stede i nemndmøtet, eventuelt forlate møtet sammen med dem. Vi støtter ikke dette kravet. Et nemndmøte er ikke en hovedforhandling, men et ledd i saksbehandlingen frem mot vedtak i et forvaltningsorgan. Det må da aksepteres

¹⁹⁴ Avsnitt 10.4 (s 137).

¹⁹⁵ Avsnitt 10.5 (s 141).

at saksbehandler og/eller landrådgiver deltar som rådgivere under saksbehandlingen både før og etter et eventuelt nemndmøte. Man må imidlertid ikke introdusere nye opplysninger i saken som klager ikke har hatt mulighet til å forholde seg til og kommentere.¹⁹⁶

Vedtaks kvalitet

Tallene for *omgjøringer* før og etter omleggingen av klageordningen tyder ikke på at den nye ordningen har ført til en mer liberal praksis. Det er imidlertid vanskelig å trekke sikre konklusjoner ut fra sammenligninger av omgjøringstall for ulike år, ettersom sammensetningen av søkergruppene varierer meget.

Andelen omgjøringer er – som ventet – svært lav for saker som avgjøres i sekretariatet. For saker avgjort i nemndmøter uten personlig fremmøte, har andelen omgjøringer ligget rundt førti prosent. I de tilfelle der klager fikk anledning til å møte, lå omgjøringsprosenten på førti i 2001 og drøyt femti i 2002.¹⁹⁷ At omgjøringsprosenten er betraktelig høyere ved nemndmøtebehandling enn ved andre beslutningsformer, er i seg selv ikke bemerkelsesverdig. Ved korrekt praktisering av regelverket er det opplagt at omgjøringsprosenten vil være betraktelig høyere ved nemndmøtebehandling, ettersom saker med vesentlige tvilsspørsmål skal legges dit.

En gjennomgåelse av et utvalg saksmapper etterlater et inntrykk av at avgjørelsene er truffet på grunnlag av en *grundig og forsvarlig saksbehandling* innenfor de rammene som er trukket opp. En sikker konklusjon ville imidlertid kreve mer inngående oppfølging av et bredere og mer tilfeldig utvalg saker.¹⁹⁸

UNEs virksomhet er knyttet til en type avgjørelser som kan ha svært dramatiske konsekvenser for dem de gjelder. Hensynet til *likebehandling* og faglig kvalitetssikring må derfor tillegges stor vekt.

Som omtalt i del B er det svært delte oppfatninger om hvorvidt UNE behandler like tilfelle likt. Også innenfor UNE erkjennes det at praksis varierer. Dette er ikke bare tilfelle i klager som behandles i nemndmøte,

¹⁹⁶ Avsnitt 10.5 (s 142).

¹⁹⁷ Avsnitt 11.1 (s 145).

¹⁹⁸ Avsnitt 11.2 (s 147).

selv om legmannsinnslaget øker risikoen for forskjellsbehandling. Dette er etter vår oppfatning bekymringsfullt.¹⁹⁹

Det fremstår i det hele tatt som ganske uklart hvordan *praksis* på utlendingsområdet blir etablert, og hva slags rolle UNE spiller i den forbindelse. Det ser ut til at UNEs avgjørelser har hatt liten innvirkning på UDIs praksis, ettersom det har vært vanskelig å finne noen klar linje i omgjøringsvedtakene. Generelt oppfattes imidlertid UNE som mer imøtekommende enn UDI i vurderingen av sykdom og sterke menneskelige hensyn som grunner for opphold i Norge.²⁰⁰

Det har helt siden etableringen vært *gjennomført en lang rekke tiltak for å sikre likebehandling* i UNE. Når det likevel er mye som gjenstår på dette området, indikerer det at UNE arbeider under vanskelige rammebetingelser. Det er dermed spesielt nødvendig å revurdere de mekanismer som finnes for etablering av en konsistent praksis.

Det påligger *UNEs direktør* å sørge for en mest mulig enhetlig praksis når det gjelder regeltolking og skjønnsutøving. Direktøren kan i den anledning gi interne generelle retningslinjer om behandlingen av enkelt-saker, skjønnsutøvelse mv, men kan ikke instruere i den enkelte sak. Det later fortsatt til å herske usikkerhet og uenighet innad i UNE om hvilken adgang direktøren har, og bør ha, til faglig instruksjon.²⁰¹

UNE har et lovbestemt *Koordineringsutvalg* med en leder og fire leg-medlemmer. Utvalget rapporterer til direktøren, og har til oppgave å behandle spørsmål om alminnelige retningslinjer for nemndas arbeid mv. Det er bred enighet i UNE om at utvalget har hatt vanskelig for å finne sin form og har bidratt lite så langt.²⁰²

Dagens organisering av nemndapparatet stiller etter vår mening urimelig store krav til aktørenes evne og vilje til å tilpasse seg en «felles linje» som ingen har kompetanse til å definere eller å håndheve. Lovgiver burde definitivt ha utstyrt UNE med en eller annen for *presedensskapende organ*. Vi anser dette som et påtrengende reformbehov.²⁰³

¹⁹⁹ Avsnitt 11.4 (s 149).

²⁰⁰ Avsnitt 11.4 (s 152).

²⁰¹ Avsnitt 11.5 (s 156).

²⁰² Avsnitt 11.5 (s 159).

²⁰³ Avsnitt 11.5 (s 160).

Koordineringsutvalget bør etter vår oppfatning erstattes med en stornemnd bestående av tre nemndledere og fire legmedlemmer. Både direktøren, nemndledere, nemndmedlemmer og saksbehandlere bør ha anledning til å anmode om avgjørelse i stornemnd. Stornemndas vedtak forutsettes å være presedensdannende. Dette betyr likevel ikke at de er absolutt bindende for stornemnda selv eller de andre nemndene ved senere tilsvarende saker.²⁰⁴

Vi tror det alt i alt vil være gunstig for utvikling av kompetanse og konsistens dersom *nemndlederne* gis anledning til å *fordype seg* i bestemte landområder i seks måneder ad gangen. Med en såpass hyppig rotasjon vil det neppe være noen stor risiko for uheldige koblinger mellom nemndledere og saksbehandlere.²⁰⁵

Det bør derimot ikke innføres skjerpede krav til *legmedlemmenes kompetanse*. Dagens ordning med nominasjon fra sentrale aktører gir etter vår oppfatning en god balanse mellom ønskene om «allmennkompetanse» og interesse for feltet.²⁰⁶

I dag disponerer både UDI og UNE landrådgivere og samler inn landkunnskap. Vi er kommet til at denne ordningen bør erstattes med *én enhet for landrådgivere*, uavhengig av både UDI og UNE. I dag gjør landrådgiverne uansett bruk av de samme kilder og reiser i økende grad på landbesøk sammen. Dette virker urasjonelt. Det virker også snarere bekymringsfullt enn betryggende dersom UDIs og UNEs landrådgivere har ulike oppfatninger vedrørende land- og regionforhold. Risikoen for uenighet mellom landrådgivere i UDI og UNE svekker forutsigbarheten i systemet og gjør det prinsippielt vanskeligere for klager og advokat å forberede klagen.²⁰⁷

Oppsummering

I vår gjennomgang har vi ikke funnet noe i materialet eller andre saksopplysninger som gir grunnlag for å rette alvorlig kritikk mot UNE.

²⁰⁴ Avsnitt 11.5 (s 163).

²⁰⁵ Avsnitt 11.6 (s 165).

²⁰⁶ Avsnitt 11.6 (s 166).

²⁰⁷ Avsnitt 11.6 (s 167).

Vår vurdering er at *saksbehandlingen ved UNE gjennomgående synes å holde en høy standard både faglig og etisk* gitt de rammebetingelser man arbeider innenfor.

Men vi er *til dels ganske kritiske til enkelte trekk ved det lov- og regelverket som regulerer UNEs virksomhet*, og vi finner særlig at *noen av de saksbehandlingsrutinene som er etablert ved interne retningslinjer er problematiske* i forhold til bestemmelsene i Forvaltningslovens regler om partsrettigheter og kontradiktorisk saksbehandling.

Del D

PRODUKTIVITET

Idel D oppdaterer vi analyser fra delrapporten og følger opp enkelte forslag fremsatt der.

Kapittel 13 oppsummerer *produktivitetstiltak* vi anbefalte i delrapporten og refererer hva UNE har gjort på disse områdene det siste året.

I kapittel 14 gjennomgår vi *status og siste års utvikling for UNEs produktivitet*. Her ser vi på UNEs produksjonsvolum pr måned, saksbehandlingstid, restanser, og produktiviteten i sekretariatet og blant nemndlederne. Vi drøfter videre fordelingen av årsverkene i Juridisk avdeling, organisasjonsstrukturen i Administrasjonsavdelingen, og interne samarbeidsformer av betydning for produktiviteten.

Del D oppsummeres i kapittel 15.

13 PRODUKTIVITETSTILTAK I 2002

Vår delrapport fra januar 2002 inneholdt en rekke anbefalinger til produktivitetsfremmende tiltak. UNEs eget Effektiviseringsprosjekt la fram flere forslag til endringer i organisasjon og rutiner omtrent på samme tid. I dette kapitlet, som bygger på intervju med UNEs ledelse i november 2002, skal vi kort gjennomgå hva som er gjennomført og hva slags effekt tiltakene ser ut til å ha hatt.

Tiltak vedrørende organisasjonsstruktur

I delrapporten kommenterte vi den interne Effektiviseringsgruppens *forslag til ny organisering av UNE*. I ett alternativ («seksjonsalternativet») ville asylsakene bli fordelt på flere seksjoner inndelt etter land. Et annet alternativ var å organisere arbeidet i asylseksjonen i prosjekter eller team med skiftende fokus og sammensetning. Vi bemerket at «prosjektalternativet» fremsto som litt utydelig, og at det var tvilsomt om en slik «ad hoc»-modell var et naturlig valg for UNE, som i hovedsak kan oppfattes som et ganske typisk «produksjonsbyråkrati». Vi anbefalte UNEs ledelse å vurdere om de gevinster man var ute etter med prosjektalternativet kunne oppnås gjennom tilpasninger av seksjonsalternativet eller et tredje alternativ, gjerne med *noe større enheter* enn det som var tilfellet pr januar 2002. Vi påpekte videre at det trolig ville være fordelaktig for samarbeidet mellom nemndledere og sekretariat dersom *nemndlederne* spesialiserte seg mer og ble *knyttet til bestemte seksjoner*, gjerne etter et rulleringsprinsipp. Vi antok imidlertid at det kunne være noen fordeler ved å organisere *landrådgiverne i en egen seksjon*.

Ledelsen opplyser at UNE falt ned på «seksjonsalternativet», der Juridisk avdeling er inndelt i fire asylseksjoner og én seksjon for andre saker («Oppholdsseksjonen»). Ordningen skal evalueres internt i første kvartal 2003.

Tiltak vedrørende roller og kompetanse

I delrapporten påpekte vi et behov for *avklaringer av rollene for både nemndledere, seksjonssjefer og saksbehandlere*. Særlig anbefalte vi utarbeidelse av klarere retningslinjer for saksbehandlernes rolle og bidrag i nemndmøtene.

Ledelsen opplyser at det har vært ført systematiske rollediskusjoner i UNE i 2002, og at det er utformet nye skriftlige retningslinjer.

Tiltak vedrørende prioritering og målsetting

Vi anbefalte UNEs ledelse å vurdere hvordan man kan *sikre en felles forståelse hos saksbehandlere og nemndledere av prioriteringen av saker*.

Ledelsen opplyser at det ikke har vært arbeidet systematisk med dette, men at det øyensynlig er mer dialog mellom nemndledere og saksbehandlere nå, slik at problemet med sprik i prioriteringene trolig er redusert.

Vi anbefalte videre at man innførte *produksjonsmål pr saksbehandler og nemndleder*.

Ledelsen opplyser at gjennomsnittsmål pr utøver har vært utprøvd i Juridisk avdeling i 2002, og vil bli innført som en generell ordning i 2003. Produksjonskrav må imidlertid settes etter prognoser for saksprofil for året. Pr i dag har UNE liten oversikt over tidsforbruk etter ulike sakstyper.

Tiltak vedrørende saksgang og arbeidsformer

Vi fremholdt i delrapporten at saksbehandlingen trolig kunne effektiviseres gjennom videreutvikling av *maler*, mer bruk av *standardformuleringer*, og mer bruk av *muntlig fremfor skriftlig kommunikasjon* mellom saksbehandler og nemndleder/seksjonssjef.

Ifølge ledelsen er det bare gjort mindre justeringer i maler og standarder i 2003, i påvente av ferdigstilling av det nytt datasystem for saksbehandlingen (DUF). Det har ikke vært igangsatt spesielle tiltak for å fremme muntlig kommunikasjon mellom saksbehandler og nemndleder, men temaet har vært fokusert i interne rollediskusjoner.

Vi påpekte at UNE gjorde bruk av lange sitater i vedtakene, særlig fra UDIs sakspapirer, og at UNE enten burde be om å *få dokumentene oversendt elektronisk* så materialet kan kopieres inn, eller nøye seg med henvisninger. Vi antydte også at *scanning* av innkomne papirer og *elektronisk dokumentbehandling* kan være besparende og forenkle tilgjengeligheten til sakspapirene. Endelig påpekte vi et *behov for en felles forståelse i UNE av hva som er et akseptabelt nivå for grundighet* i de ulike sakstypene.

Ledelsen opplyser at saksdokumentene fortsatt oversendes på papir, men at DUF-systemet trolig vil tilrettelegge for elektronisk overføring etter

hvert. En har ellers forsøkt å differensiere fremstillingen mer etter hva slags type vedtak det er tale om.

I delrapporten bemerket vi at Innkallingskontoret og Serviceenheten hadde en ujevn arbeidsbelastning som følge av ujevn produksjon i fagseksjonene. Vi anbefalte UNE å *tilrettelegge for en jevnere saksproduksjon* og se nærmere på om det er en *jevn arbeidsfordeling nemndledere imellom og saksbehandlere imellom*. Vi henviste også til den svenske søsterinstansen, der hver seksjon disponerer assistenter som bl a sørger for utsending og kopiering, og anbefalte at UNE vurderte noe lignende.

Ledelsen opplyser at Serviceenhetens organisasjon er justert slik at bestemte ansatte nå har ansvar for bestemte seksjoner i Juridisk avdeling. Dette har fungert bra. Serviceenheten har kunnet avlaste saksbehandlerne for flere oppgaver, og uforutsette «topper» i arbeidsmengde er ikke lenger noe problem. Arbeidsfordelingen blant saksbehandlere og nemndledere har i perioder vært ujevn pga skiftende profil på innkomne saker

Under arbeidet med delrapporten noterte vi oss at det stadig tilfløt UNE nye sakspapirer mens saken er under behandling. Vi bemerket at det er mulig å bøte på dette problemet gjennom *bestemmelser om en «deadline» for innsendelse av dokumenter*. Vi kommenterte imidlertid at dette ville kreve en endring i regelverket, og at gevinsten måtte veies opp mot rettsikkerhetshensyn. Ledelsen forteller at dette er et vanskelig spørsmål som har vært mye diskutert og behandlet i egne arbeidsgrupper. En rapport foreligger nå; den skal følges opp med nye retningslinjer.

Vi bemerket i delrapporten at det antakelig fortsatt var *behov for opplæring av saksbehandlere og nemndledere i saksbehandlingsrutiner*. Ledelsen kommenterer at UNE gradvis har ansatt flere og flere saksbehandlere i henhold til vedtatt bemanningsplan, og at 2003 er markert som et år da det skal satses spesielt på kompetanseutvikling. Det er lagt en kompetanseutviklingsplan som bl a innebærer en økning på 50 prosent i ressursinnsatsen på dette området. UNE prioriterer for øvrig høyt å få beholde dem som er ansatt i midlertidige stillinger.

14 PRODUKTIVITETSUTVIKLING OG -STATUS

I delrapporten analyserte vi UNEs produktivitet for 2001, som var UNEs etableringsår.

Det er flere grunner til at man bør man kunne forvente en *økning i produktiviteten* for 2002:

- ▶ Etter ett år bør organisasjonen være etablert og forstått innad, slik at det brukes mindre tid og ressurser på bygge organisasjonen enn i etableringsåret.
- ▶ Ansatte som ikke tidligere har arbeidet i UDI eller JD bør i 2002 ha fått større grep om saksbehandlingen, som dermed burde kunne gå raskere.
- ▶ UNE gjennomførte høsten 2001 et effektiviseringsprosjekt der man involverte ansatte i å bygge UNE som organisasjon og sette fokus på produktivitet.²⁰⁸

På den annen side har enkelte forhold i UNE tjent til å bremse produktivitsutviklingen:

- ▶ UNE ble omorganisert med virkning fra 1 september 2002. Omorganiseringsprosesser fører gjerne til et midlertidig produktivitetstap.
- ▶ I løpet av ettersommeren/høsten har UNE ansatt 39 nye medarbeidere i midlertidige stillinger. De utgjør 31% av det samlede antall ansatte i JURA (det juridiske sekretariatet). For å få de nyansatte i produksjon er det nødvendig med opplæring, og det binder ressurser også blant de erfarne medarbeiderne.

I analysen nedenfor gjennomgår vi produktivitsdataene for 2002 og sammenlikner med tilsvarende data for 2001 der dét er særlig interessant.

²⁰⁸ Prosjektet anslo imidlertid ikke hvilke produktivitsforbedringer man kunne forvente seg ved å gjennomføre ulike tiltak.

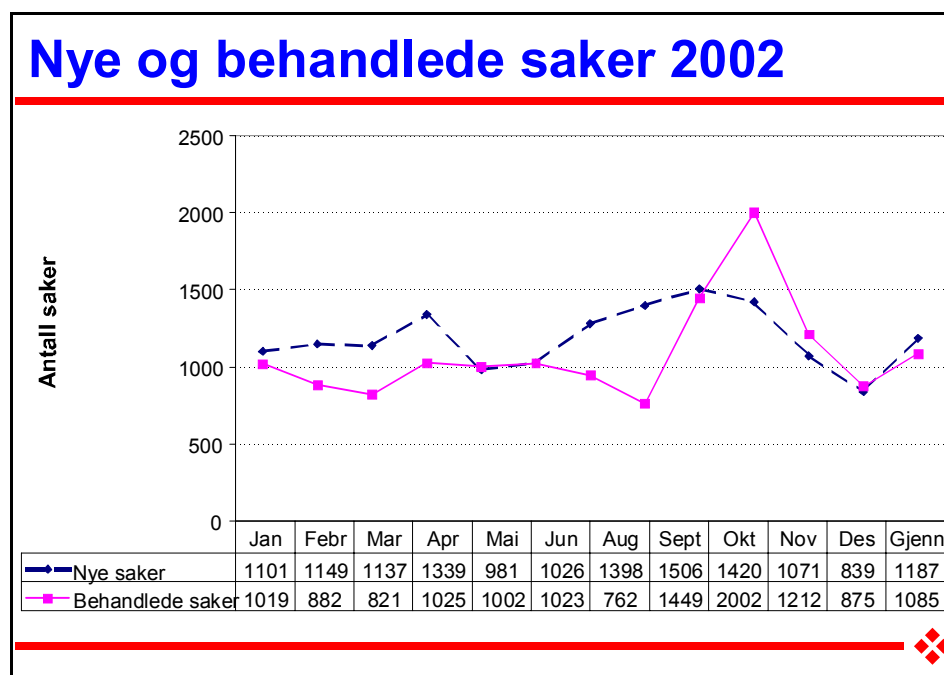
14.1 UNEs saksproduksjon

Produksjonsvolum for 2002

I departementets tildelingsbrev for 2002 var det forutsatt en produksjon på 1 000 saker pr måned i UNE. Kravet om 12 000 saker for året sett under ett ble passert allerede i siste halvdel av november. Totalt behandlet UNE 13 019 saker i 2002. Dette er nær ti prosent mer enn forutsatt i tildelingsbrevet, og rundt dobbelt så meget som produsert i etableringsåret 2001.

For 2001 anga vi antall behandlede saker pr måned for månedene juli-desember. Med unntak for desember steg antall behandlede saker pr måned fra 434 (juli) til 1095 (november). Antall nye saker varierte fra 556 (juli) til 1 013 (oktober).

I figur 11 viser vi utviklingen i antall nye og antall behandlede saker pr måned for 2002 (nye saker = stiplet linje, behandlede saker = heltrukken linje).



Figur 11

Figuren viser følgende:

- ▶ Antall behandlede saker pr måned varierer mellom 762 (august) og 2012 (oktober).²⁰⁹
- ▶ I månedene mai, juni, oktober og november, der den heltrukne linjen ligger over den stiplede, klarte UNE å holde tritt med de innkomne sakene, og bygget ned restanser.
- ▶ I gjennomsnitt kommer det inn 102 flere saker pr måned enn det UNE ferdigbehandler. Som vi skal se nedenfor,²¹⁰ innebærer dette at restansene er økt i løpet av 2002.

Pga ferieavvikling og bevegelige helligdager fire–fem av årets måneder kan ikke produksjonen forventes å være like høy hver måned. I 2002 var september den mest produktive måneden, med over dobbelt så mange behandlede saker som i flere av de andre månedene. I august og oktober var det også en forholdsvis høy produksjon, mens den er betydelig lavere for de øvrige månedene.

Å få en jevnere og høyere produksjon er en utfordring for UNE. Dersom UNE skulle holdt unna for innkomne saker, måtte det i gjennomsnitt vært behandlet 1187 saker pr måned. I ni av de tolv månedene ligger produksjonen under dette gjennomsnittet.

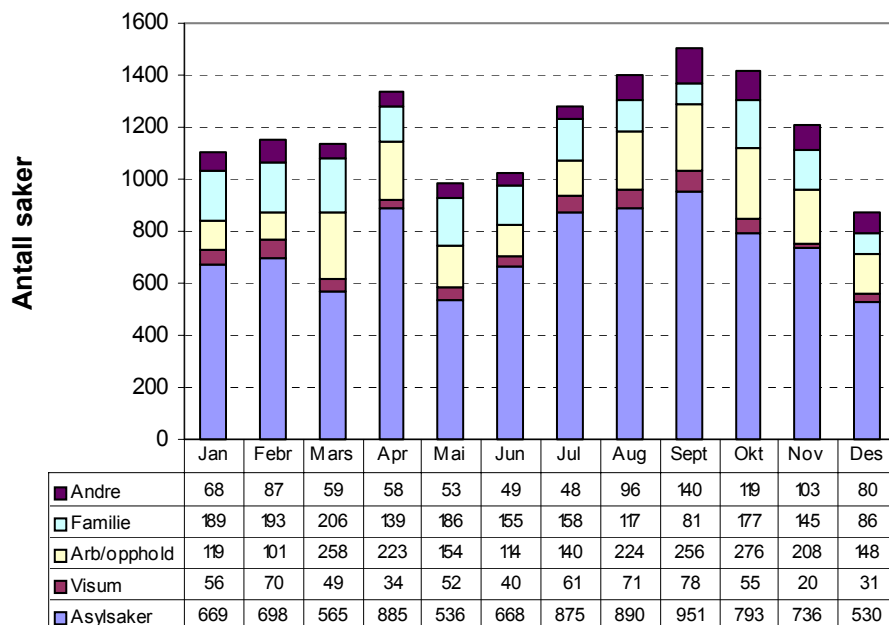
Figur 12 viser *hvilke type saker* som er behandlet de ulike månedene i 2002. Figuren viser følgende:

- ▶ Antall ferdigbehandlede *familiesaker* varierer fra 81 (september) til 206 (mars). I mars ble det med andre ord ferdigbehandlet nesten 2,5 ganger så mange saker av denne sakstypen som i september.
- ▶ Antall ferdigbehandlede *arbeids- og oppholdssaker* varierer mellom 101 (februar) og 276 (oktober). I oktober ble det altså behandlet 2,7 ganger så mange saker av denne sakstypen som i februar.
- ▶ Antall ferdigbehandlede *visumsaker* varierer mellom 20 (november) og 78 (september), det vil si nesten 4 ganger så mange saker i september som i november.

²⁰⁹ I den mest produktive måneden i 2002 ferdigbehandlet UNE 17 saker mer enn i den mest produktive måneden i 2001. Forskjellen er bare på 1 prosent.

²¹⁰ Avsnitt 14.1 (s 191).

Behandlede saker etter type og måned 2002



Figur 12

- Antall ferdigbehandlede *asylsaker* varierer mellom 530 (desember) og 951 (september), det vil si ca 1,8 ganger så mange saker i september som i desember.

At så mange asylsaker ble ferdigbehandlet i september er kanskje noe uventet. I denne måneden begynte, som nevnt, et stort antall nytilsatte i UNE. Nye medarbeidere er sjelden produktive fra dag én, og mer erfarne medarbeidere og seksjonssjefer må ha vært mer engasjert i opplæringsaktiviteter enn det som er normalt. I tillegg ble den nye organisasjonsstrukturen iverksatt i september, noe som normalt er produktivitetshemmende i en overgangsfase.

Som følge av bemanningsøkningen kunne en kanskje vente en økning i produksjonsvolum iallfall for november. Det er imidlertid ikke skjedd etter figur 12 dømme. Vi skal imidlertid se nærmere på et alternativt måleparameter nedenfor (avsnitt 14.2, s 196).

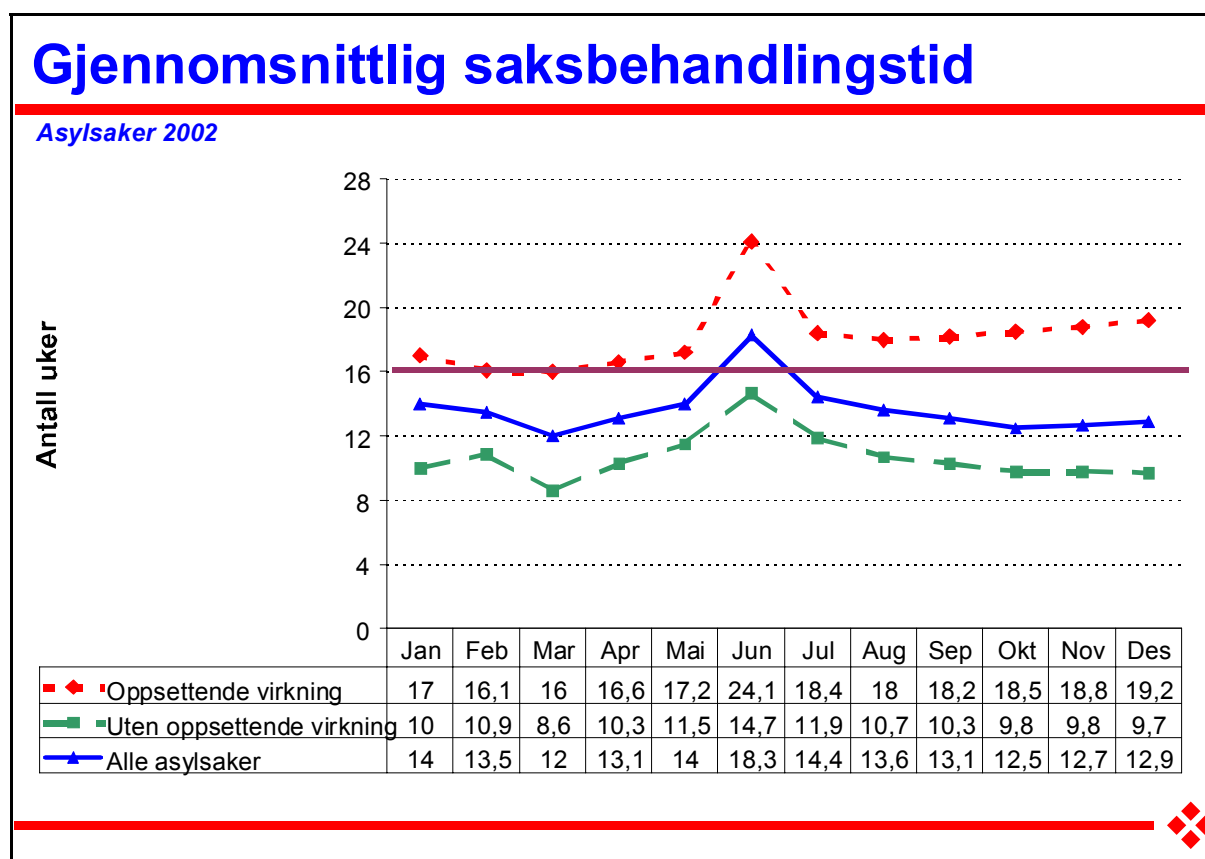
Saksbehandlingstid

UNE rapporterer saksbehandlingstiden for asylsaker månedlig, med følgende parametre:

- Gjennomsnittlig saksbehandlingstid
- Antall saker med behandlingstid lik eller under 16 uker, og antall saker med behandlingstid over 16 uker.

Vi skal først se på den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden.

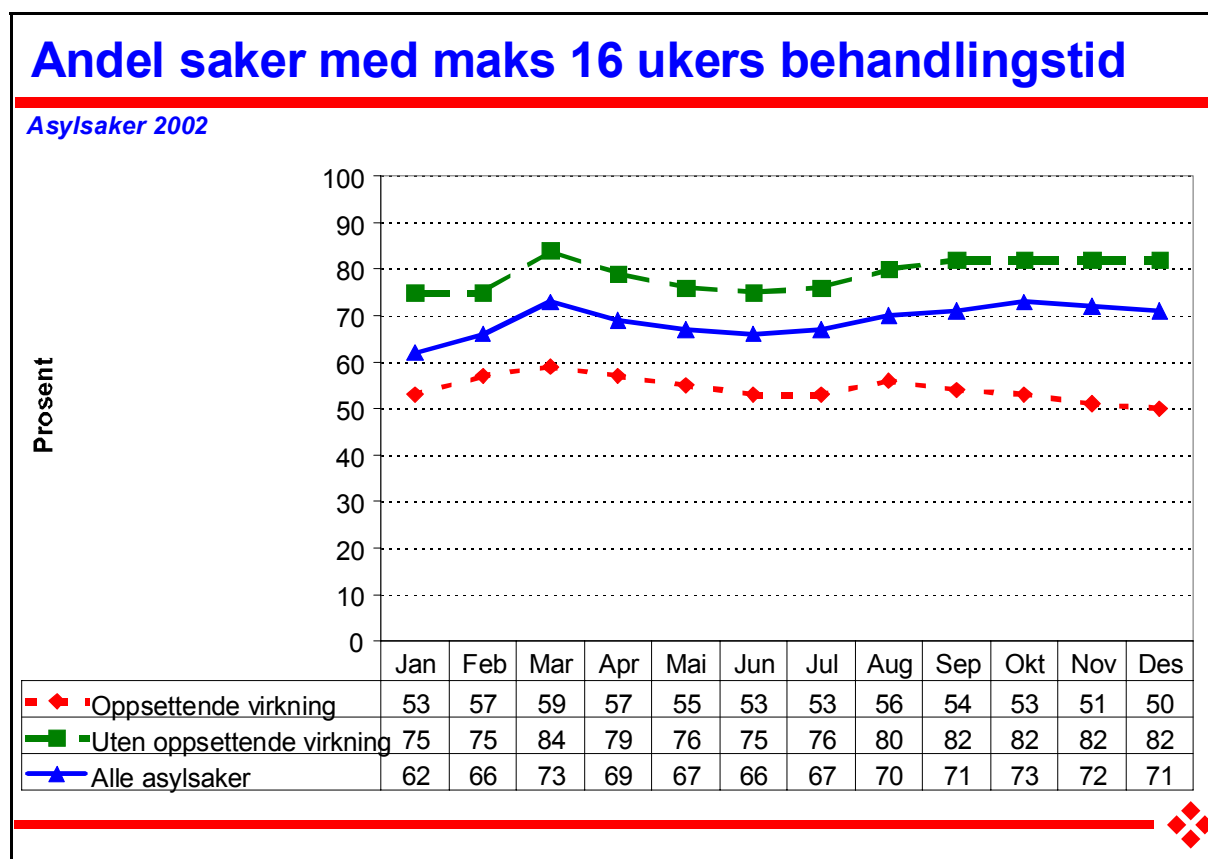
Asylsakene er delt i saker *med* og *uten* oppsettende virkning. Figur 13 viser gjennomsnittlig antall uker medgått til saksbehandlingen for hver måned i 2002. Tallene er akkumulerte, og gjelder for saker som kom inn til UNE etter årsskiftet 2000/2001.



Figur 13

I figuren representerer den øverste, stiplede linjen *asylsaker med oppsettende virkning*. Den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden for slike saker varierer fra 16 til 24 uker. Den nederste, brutte linjen viser gjennomsnittlig saksbehandlingstid for *asylsaker uten oppsettende virkning*. Her varierer behandlingstiden mellom 8,6 og 14,7 uker. Ved årsskiftet lå den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden for de to sakstypene henholdsvis 19,2 og 9,7 uker. Den heltrukne linjen viser gjennomsnittlig saksbehandlingstid for *alle asylsaker* sett under ett. Her var saksbehandlingstiden for året 12,9 uker.

I tildelingsbrevet fra KRD er ett av UNEs resultatkrav at saker der klagen er gitt oppsettende virkning skal ferdigbehandles innen 16 uker etter at saken og eventuell nødvendig tilleggsinformasjon er mottatt. Figur 14 viser hvor stor andel av asylsakene som behandles på 16 uker eller mindre. Vi har også inkludert saker uten oppsettende virkning i figuren. Også her gjengis akkumulerte tall, fordelt på saker med og uten oppsettende virkning.

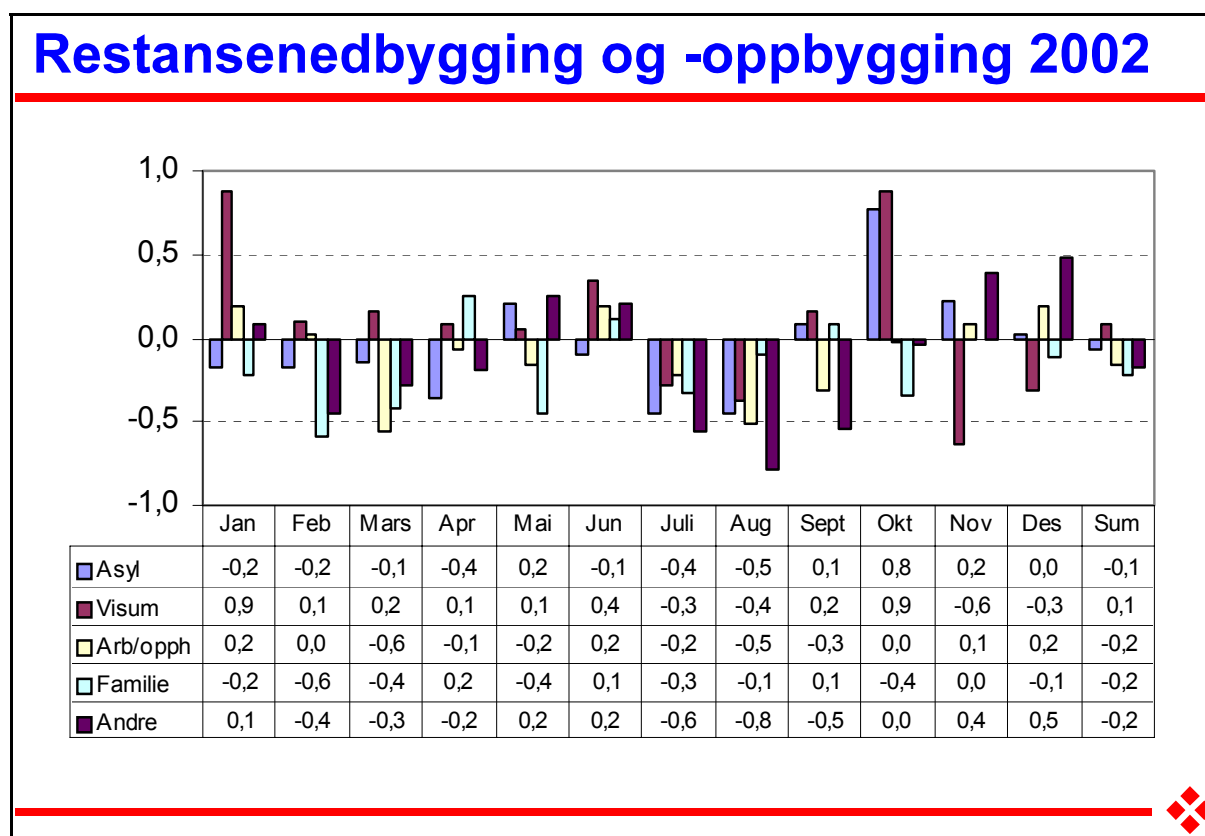


Figur 14

Den øverste linjen i figur 14 viser at ved årets slutt var 82% av asylsakene uten oppsettende virkning behandlet innenfor en ramme på 16 uker. Tilsvarende tall for saker med oppsettende virkning var imidlertid ikke høyere enn 50%. Andelen saker som behandles innen 16 uker, varierer gjennom året. Vi regner med at dette er en naturlig følge av skiftende saks-sammensetning.

Restanser

Forholdet mellom innkomne og behandlede saker er analysert i større detalj i figur 15 nedenfor.

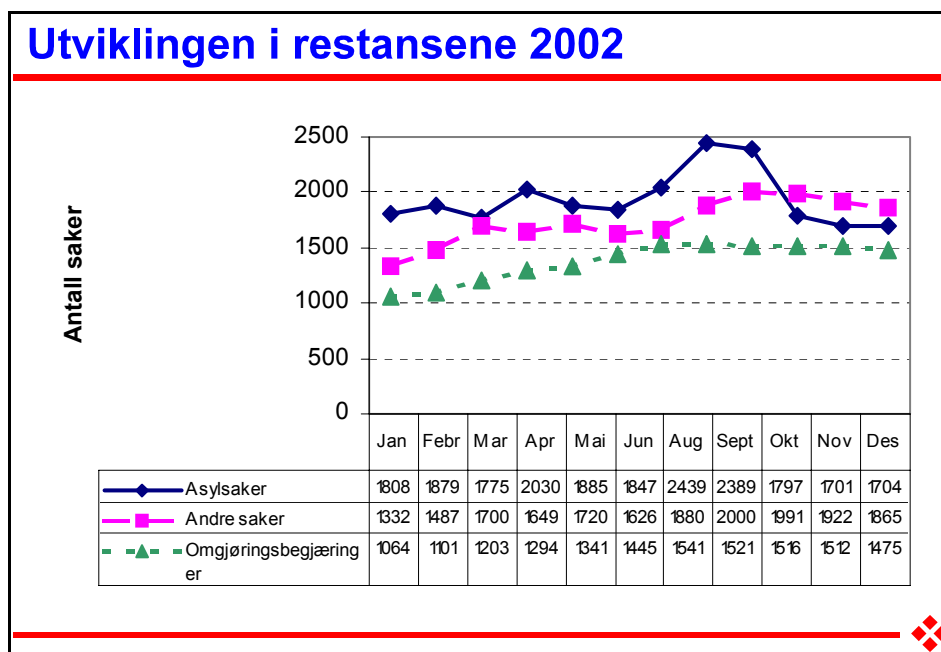


Figur 15

Figuren viser følgende:

- ▶ I mai, september og oktober ble det behandlet henholdsvis 20, 10 og 80 prosent flere *asylsaker* enn det kom inn. I desember behandlet UNE omtrent like mange saker som det kom inn. For de øvrige åtte månedene er det *opparbeidet restanser*.
- ▶ For *visumsakene* er det i de fleste månedene *ferdigbehandlet flere saker enn det kom inn*. Det er kun i juli, august, november og desember at det ble behandlet færre.
- ▶ For saker vedrørende *arbeids- og oppholdstillatelse varierer inn/utforholdet*. I to av månedene ble det behandlet omtrent like mange saker som kom inn (februar og oktober), i fire måneder (januar, juni, november og desember) ble det behandlet flere, og i de øvrige månedene færre saker.
- ▶ For saker vedrørende *familiегjenforening* er det ferdigbehandlet flere saker enn det som kom inn i tre av månedene (april, juni og september), mens det er *ferdigbehandlet færre saker i åtte av månedene*.
- ▶ Når året ses under ett, har UNE behandlet *flere visumsaker* enn de nye som har kommet inn, mens for *de øvrige sakene* er det *opparbeidet restanser*.

I figur 16 viser vi utviklingen i restansene fra måned til måned. Figuren viser utviklingen for *asylsaker* (heltrukken linje – stort sett øverst), *andre saker* (brutt linje – stort sett i midten) og *omgjøringsbegjæringer/anmodninger* (stiplet linje – nederst).

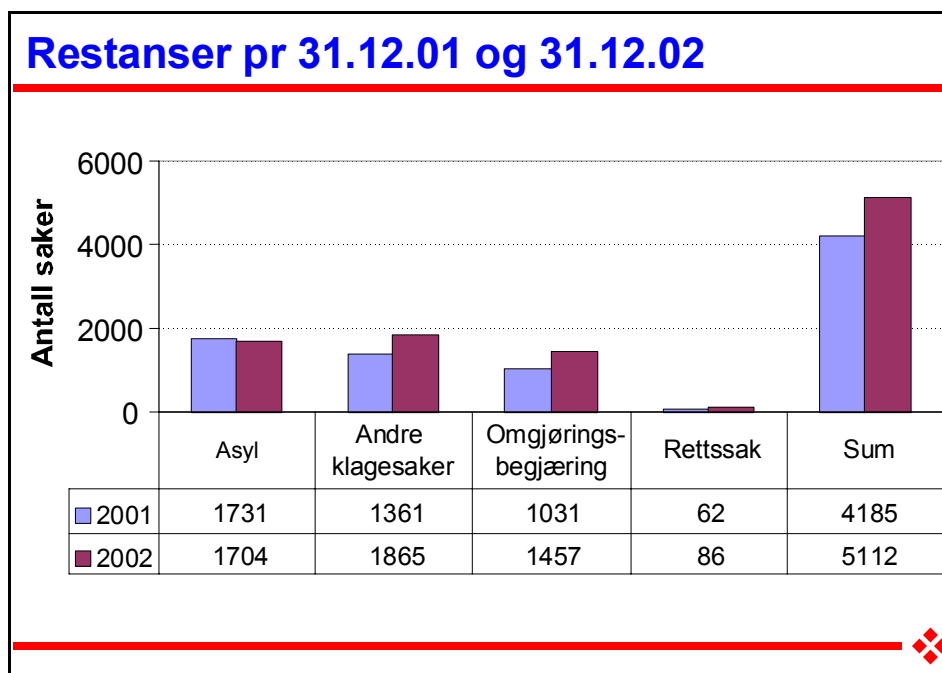


Figur 16

Figuren viser at *antall restanser varier over året*. Restansene for «*andre saker*» var større enn for asylsakene mot slutten av året, mens det var omvendt ved inngangen til 2002.

For *asylsaker* er restansene ved utgangen av 2002 noe mindre enn ved inngangen til 2002. For «*andre saker*» og *omgjøringsbegjæringer* er restansene økt.²¹¹ Figur 17 viser restanser pr 31.12.01 og 31.12.02 for henholdsvis asylsaker, andre saker, omgjøringsbegjæringer og rettssaker.

²¹¹ Veksten i restansene for omgjøringsbegjæringer har likevel ikke vært like stor i 2002 som den var i 2001.



Figur 17

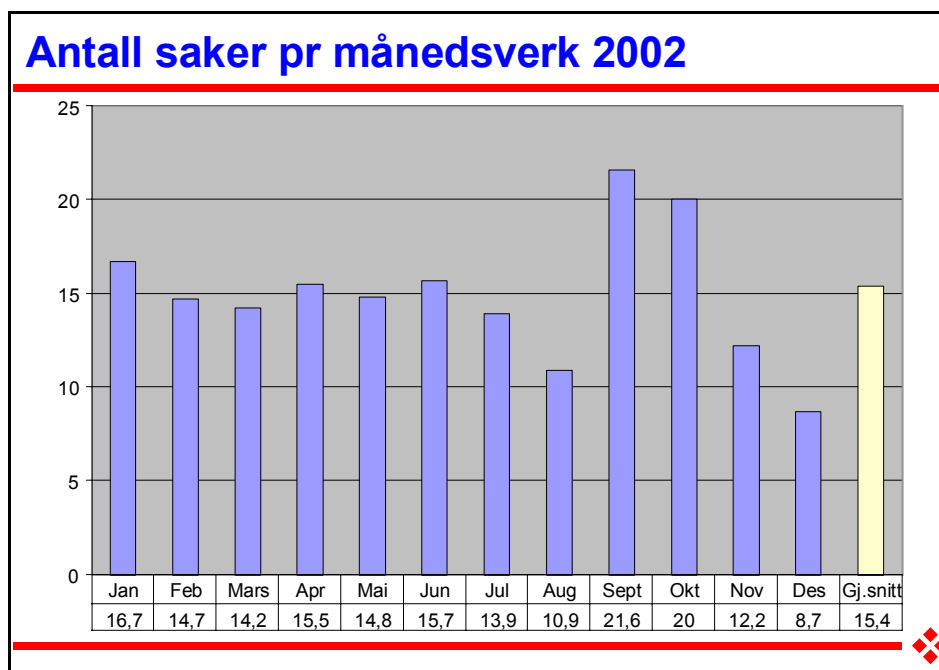
14.2 Sekretariatets og nemndledernes produktivitet

Produktiviteten i sekretariatet

I delrapporten konstaterte vi at produktiviteten i 2001 varierte mellom seksjonene, og fra måned til måned i den enkelte seksjon. Vi påpekte da at det vil være rimelig å satse på en noe jevnere produksjon.

Vi har for 2002 gjort en tilsvarende analyse, men denne gangen for UNE samlet. Vi benytter oss av tall for *produksjon pr måned*. Vi har her ikke skilt mellom ulike typer saker eller om de er behandlet i nemnd, av nemndleder eller av sekretariatet alene. For å få tall for *ressursinnsats* har vi benyttet antall medarbeidere i sekretariatet den forutgående måneden. Nytilsatte som starter sitt arbeid i produksjonsmåneden er ikke medregnet.

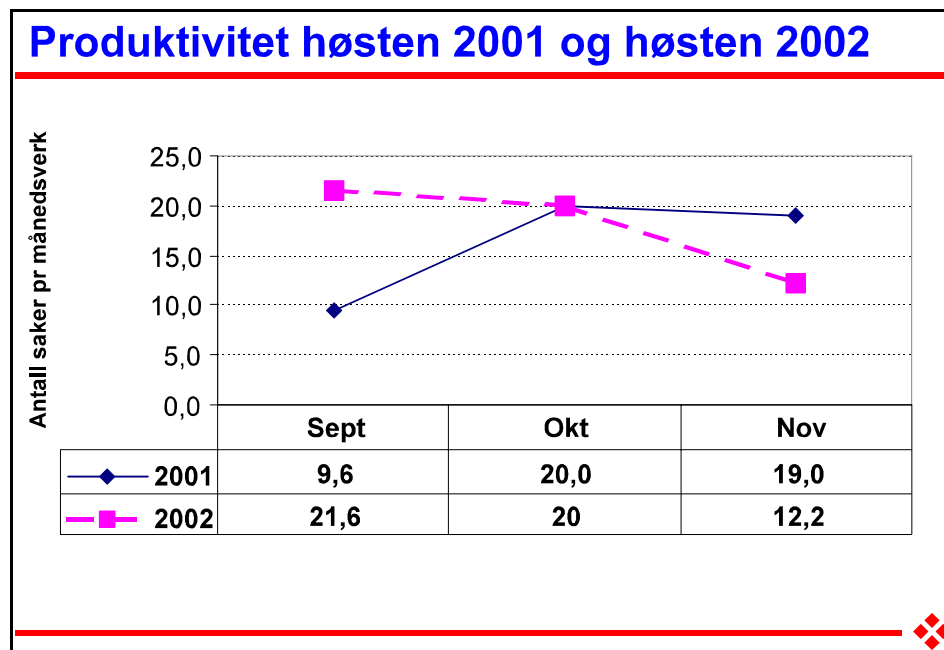
Figur 18 viser sekretariatets produktivitet i form av *antall saker pr månedsverk*.



Figur 18

Figuren viser at produktiviteten varierer mellom 8,7 og 21,6 ferdigbehandlede saker pr månedsverk. Fra januar til og med juni har produksjonen vært forholdsvis jevn. Juli er normalt feriemåned, men i UNE kan det se ut til at det meste av ferien avvikles i august. September og oktober var månedene med høyest produktivitet, med henholdsvis 21,6 og 20 saker pr månedsverk. Produktiviteten ble redusert til årets tredje laveste nivå i november, og årets laveste nivå i desember, som imidlertid inkluderer juleferien.

Vi har sammenliknet produktiviteten for høsten 2002 med tilsvarende tall for 2001. Tallene er gjengitt i figur 19. Figuren viser at produktiviteten for de aktuelle månedene i de to årene varierte betydelig i september og november, men var lik i oktober.



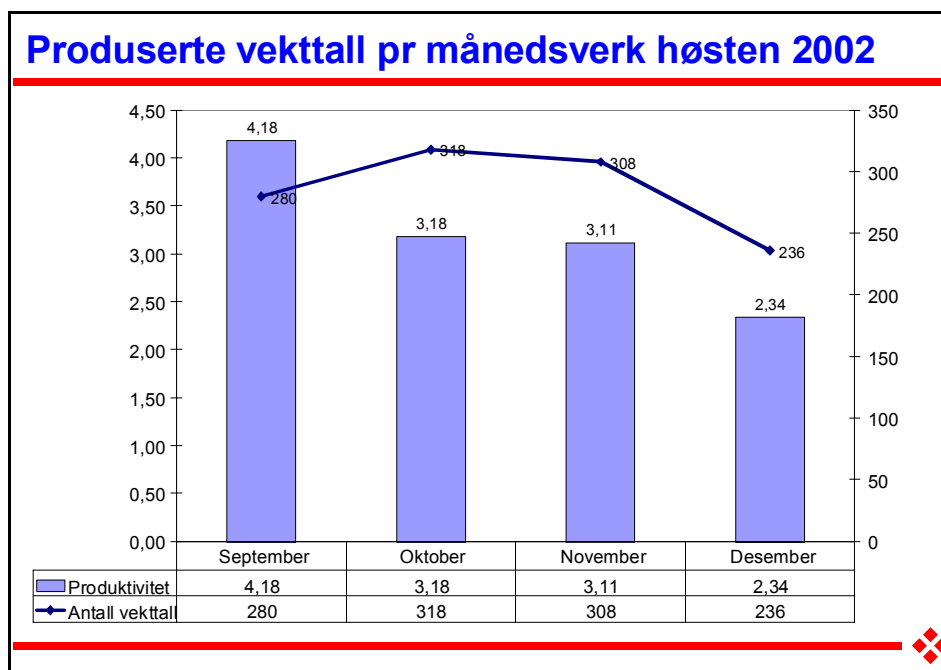
Figur 19

Ifølge UNE skyldes de produktivitetsforskjellene denne målemetoden viser, bl a at det i september og oktober ble behandlet mange asylsaker uten oppsettende virkning. Slike saker er lite kapasitetskrevenende. I sine egne produktivetsmålinger *veker* nå UNE sakene etter *behandlingsmåte* og *type sak*, ettersom sakene krever svært ulik arbeidsinnsats. Følgende vekting benyttes:

- ▶ En nemndmøtesak veier 1.
- ▶ En rettssak veier 0,8.
- ▶ En asylsak for nemndleder alene veier 0,43.
- ▶ En asylsak i sekretariatet veier 0,045.
- ▶ En oppholdssak for nemndleder alene veier 0,296.
- ▶ En oppholdssak avgjort i sekretariatet veier 0,179.

Vektingen er fastsatt ut fra anslag og erfaringer med hensyn til produksjonsløpene. UNE anser at vektingen er tilnærmet korrekt, selv om tidsregistreringer kanskje kunne ført til noen forskyvninger.

I figur 20 gjengir vi resultatet av en *produktivetsberegning ved hjelp av vektallene* i stedet for antall saker. Vi har lagt til grunn samme antall månedsværk som tidligere. Analysen er avgrenset til de fire siste månedene av 2002. I figuren representerer linjen *antall vektall produsert* (høyre akse) og søylene *produserte vektall pr månedsværk* (venstre akse).



Figur 20

Også denne beregningsmåten viser forskjeller i produktiviteten for perioden september–desember 2002, med høyest produktivitet i september. Variasjonene i produktiviteten skyldes blant annet at antall månedsverk ($\approx$ stillinger) økte fra 67 i september til ca 100 i oktober–desember. Dermed gikk produktiviteten ned selv om antall produserte vekttall var større i oktober og november enn i september.

UNE selv forklarer produktivitetsvariasjonene på følgende måte:

- ▶ Produktiviteten var av naturlige årsaker lavere i desember enn i de øvrige månedene grunnet avvikling av helligdager og ferie.
- ▶ Vekttallene beregnes med utgangspunkt i den måneden sakene er ferdigbehandlet. Den største arbeidsinnsatsen kan imidlertid være utført i månedene før.

UNE påpeker at det vil være variasjoner i produktiviteten som kan skyldes tilfeldigheter, og at det derfor er nødvendig å vurdere den over tid. Vi har videre fått opplyst at UNE behandlet saker tilsvarende 364 vekttall i januar 2003, dvs ca 15 prosent mer enn i oktober og november 2002.

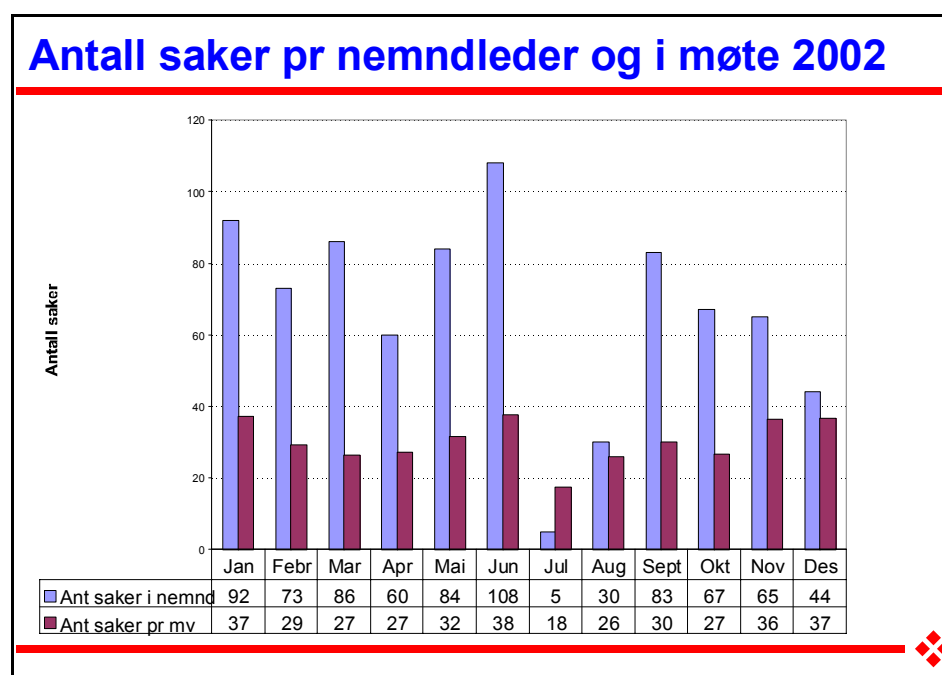
En produktivitetmåling må også inkludere tall for ressursinnsats. Som vi har sett, økte antall stillinger i sekretariatet fra 67 til 100 stillinger i september. Produktiviteten for januar 2003 ligger dermed på 3,64 vekttall

pr månedssverk. Det er klart høyere enn i oktober og november, men betraktelig lavere enn i september.

Det er vanskelig å vurdere sekretariatets produktivitet i en situasjon der UNE har måttet håndtere en ganske formidabel bemanningsøkning. Det ville kanskje vært rimelig å vente en større økning i produksjonsvolum i januar, fire måneder etter bemanningsøkningen. På den annen side er det bemerkelsesverdig at produksjonen var høy i oktober og relativt normal i november, da svært mye ressurser må ha vært satt inn i introduksjons- og opplæringstiltak.

Produktiviteten blant nemndlederne

I figur 21 angir de lavere søylene til høyre for hver måned nemndledernes produktivitet, dvs hvor mange saker nemndlederne alt i alt har behandlet pr månedssverk. De høye søylene til venstre for hver måned viser hvor mange saker som er behandlet i nemndmøte.



Figur 21

Holder vi juli og august utenfor, viser figuren at *antall saker pr månedssverk for nemndlederne varierer* fra 27 til 38. Variasjonene i produktiviteten synes ikke å være avhengig av antall nemndmøter samme måned. Det er noe

uventet, ettersom nemndmøtesakene er mer arbeidskrevende enn saker som behandles av nemndleder alene.

Produktivitetssammenligning mellom UNE og den svenske søsterorganisasjonen

I delrapporten bemerket vi at produktiviteten i UNE ikke uten videre kan sammenlignes med forholdene i de øvrige nordiske land, siden det er en rekke ulikheter i funksjon, regelverk og prosedyrer. Vi fant det imidlertid forsvarlig å sammenligne produktiviteten i UNEs sekretariat med sekretariatet i den svenske Utlänningsnämnden. Beregningene ut fra tallene for 2001 tydet på at man i Norge hadde *en god produktivitet dersom en sammenlignet med Sverige*. Det er grunn til å bemerke at dette var tilfellet selv om UNE var i etableringsfase i 2001.

Arbeidsbelastning

Gjennom intervjuene med både nemndledere og sekretariat har vi fått et inntrykk av at *sakene har vært skjevt fordelt mellom nemndlederne tidligere*, men at dette har bedret seg nå. *Den relative belastningen mellom nemndlederne og sekretariatet svinger noe* med sammensetningen av saksporteføljen. I perioder med en stor andel saker til sluttbehandling i sekretariatet har nemndlederne i enkelte tilfelle forberedt saker selv.

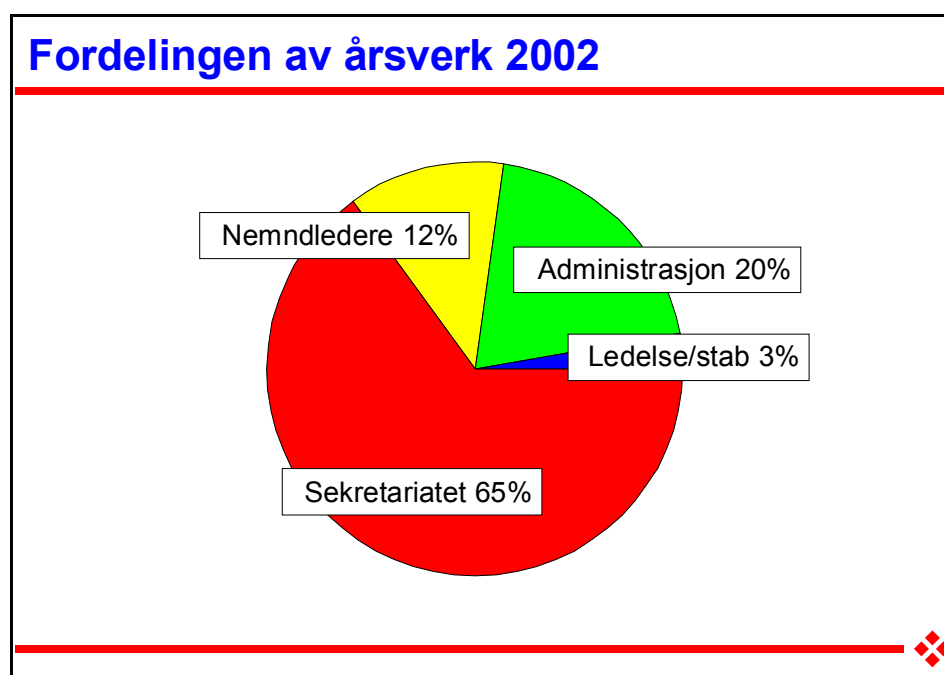
Blant saksbehandlerne er presset størst på dem som også er praksisrådgivere og dermed får utredningsarbeid og mer generelt arbeid i tillegg til vanlig saksportefølge. Mange nyansettelser har også gitt høyt arbeidspress på de erfarne saksbehandlerne.

14.3 Organisasjon og produktivitet

Andel årsverk i utadrettet («produktivt») arbeid

Som det også fremgikk ovenfor, har UNE gjennom det siste året vokst betydelig i antall årsverk. I 2001 ble det utført 47,5 årsverk i Juridisk avdeling, i 2002 79,8 årsverk.²¹²

I figur 22 har vi fordelt årsverkene i UNE på fire hovedgrupper ansatte: «Ledelse/stab», «administrasjon», nemndledere og sekretariat.²¹³



Figur 22

²¹² Noe av økningen skyldes omorganiseringen i september, da Innkallingskontoret (INKA) ble overført til Juridisk avdeling. Dette gjelder imidlertid kun 3 årsverk.

²¹³ Begrepsbruken i figuren gjenspeiler ikke begrepene i UNEs organisasjonskart fullt ut. Vi har plassert seksjonssjefene i sekretariatet, og avdelingsdirektøren for Administrasjonsavdelingen er plassert i denne avdelingen, ikke i «ledelse/stab»-kategorien. «Ledelse/stab» inkluderer her direktør, assisterende direktør og tre stabstillinger, herav to i informasjonsfunksjonen.

Figuren viser at *de faglige årsverkene* i UNE – nemndlederne og sekretariatet – utgjør til sammen 77 prosent av de samlede årsverk. Ledelse/stab – inkl informasjonsmedarbeidere – utgjør til sammen 3 prosent, mens Administrasjonsavdelingen utgjør 20 prosent.

Statskonsult har pleid å operere med en rettesnor for hvor stor andel utadrettet etter «produktivt» arbeid²¹⁴ man kan forvente i et statlig organ. Denne andelen har oftest vært oppgitt til ca 65 prosent. Da skal imidlertid all tid til administrative oppgaver, interne møter, kompetanseutvikling mv trekkes ut av de faglige årsverkene. For å kunne vurdere helt nøyaktig hvor stor andel av ressursene som medgår til innadrettet («ikke-produktivt») arbeid, ville det vært nødvendig med timeregistrering i sekretariatet. Slike data foreligger ikke. *Ut fra de tall vi har, gir imidlertid ikke fordelingen av årsverksinnsatsen noe faresignal om skjev ressursfordeling mellom utadrettet og innadrettet arbeid i UNE.*

Avdelings- og seksjonsstruktur

UNE revurderte sin organisasjonsstruktur rundt nyttår 2001–02. Vi viser i den forbindelse til vår delrapport fra januar 2002. Den organisasjonsstruktur UNE bestemte seg for, følger i hovedtrekk det alternativ vi regnet som det tryggeste valget. Den nye strukturen skal evalueres etter ett år.

Juridisk avdeling

Etter omorganiseringen er *Juridisk avdeling* inndelt i fem seksjoner – fire seksjoner for asylsaker (hver med 17–22 årsverk) og én for søknader om oppholds- og arbeidstillatelse (27 årsverk).

Saksbehandlere og landrådgivere har kommentert at en svakhet ved den nye strukturen er at saker fra Balkan nå er fordelt på to seksjoner. Enkelte landrådgivere må dermed forholde seg til to seksjoner, selv om de egentlig er plassert i én seksjon.²¹⁵ Fra saksbehandlersiden fremholdes det som viktig for motivasjonen å få oversikt over et helt landområde. Det sies også at seksjoner på over femten medarbeidere blir for store, og at størrelsen

²¹⁴ Dvs arbeid som er direkte tilknyttet til den faglige virksomhet som er organisasjonens hovedarbeidsområde.

²¹⁵ Dette momentet bortfaller dersom landrådgiverne skilles ut i en uavhengig enhet sammen med det tilsvarende personell i UDI – se forrige underavsnitt.

begrenser de faglige diskusjonene. Mindre seksjoner vil øke sakssamarbeidet, gi bedre muligheter for karriere og bedre muligheter for å samordne praksis. Vi regner med at UNE vurderer disse momentene når organisasjonsstrukturen evalueres.

Seksjonssjefene bemerker for øvrig at bemanningen virker noe skjev, idet Oppholdsseksjonen har lavere bemanning enn det saksmengden skulle tilsi. Vi har ikke etterprøvd denne vurderingen.

Administrasjonsavdelingen

Administrasjonsavdelingen (ADA) ble ikke berørt av omorganiseringen i 2002. Avdelingen besto i 2002 av 24,5 årsverk. Årsverkene er fordelt på tre seksjoner (PIA, Økonomi og IT). Avdelingen ledes av en avdelingsdirektør og tre seksjonssjefer. Innenfor PIA (Personal/service/arkiv) har service-enheten og arkivet hver sin kontorleder under seksjonssjefen.

Administrasjonsavdelingen løser til dels svært ulike typer oppgaver. Det kan derfor være hensiktsmessig med en viss inndeling. Det skulle likevel ikke være nødvendig med så mange ledernivåer – spesielt hva PIA angår. Fem ledere på femogtyve ansatte gir et svært beskjedent gjennomsnittlig kontrollspenn. Til sammenlikning består Oppholdsseksjonen i Juridisk avdeling av 27 årsverk, uten noen tilsvarende nivåinndeling.

Vi vil anbefale UNE å vurdere

- ▶ sammensetningen av gruppene,
- ▶ mulighetene for å fjerne minst ett ledernivå i PIA, eventuelt gjennom å plassere ansvaret for administrasjonen hos direktør eller assisterende direktør, uten egen direktør for avdelingen.

Samarbeidsformer innad

Intervjuene i UNE tyder på et noe varierende samarbeid mellom *nemnd-lederne og sekretariatet*. Enkelte nemndledere involverer seg øyensynlig mer enn andre i sekretariatets forarbeid. Prosjektarbeid har i enkelte tilfelle medført tettere kontakt mellom saksbehandlere og nemndledere. Det har i mange tilfelle bidratt til dypere kompetanse, økt forståelse og bedre kommunikasjon, men også til en mer krevende arbeidsform der nemndlederne går lenger inn i saksforberedelsen og avkrever sekretariatet mer detaljerte opplysninger. På den annen side tar andre nemndledere etter hva vi får opplyst noe lett på det faglige lederansvaret.

Ifølge saksbehandlerne svekkes produktiviteten i saksforberedelsen av at nemndlederne stiller forskjellige krav til hva slags merknader de vil ha utarbeidet. Som tidligere nevnt (avsnitt 11.6, s 165) henviser flere saksbehandlere til gode erfaringer med prosjektarbeid, og fremholder at en tettere tilknytning mellom nemndledere og enkeltseksjoner kan være produktivitetsfremmende.

Også samarbeidsformene mellom *saksbehandlere og landrådgivere* ser ut til å variere noe. Stort sett fungerer samarbeidet godt. Ifølge saksbehandlerne har imidlertid landrådgiverne i enkelte seksjoner dårlig kapasitet, og saksbehandler må avtale tid for samtale på forhånd. I slike tilfelle kan nye saksbehandlere foretrekke å konsultere andre saksbehandlere istedenfor landrådgiver.

Enkelte landrådgivere mener arbeidsopplegget i Justisdepartementet sikret kvaliteten i saksforberedelsen bedre enn dagens ordning. Før omleggingen var landrådgiverne annenhånds saksbehandlere i kompliserte saker, tilsvarende ordningen i UDI. Nå er det saksbehandler som avgjør om landrådgiver skal kontaktes for verifikasjon av saksopplysninger. I enkelte tilfelle har landrådgiver møte med nemndleder før nemndmøte. I slike møter formidler landrådgiver hvilke spørsmål det er viktig å stille på møtet.

Vi ser en ordning med landrådgivere som annenhånds saksbehandlere som svært tid- og kapasitetskrevende. Saksbehandler bør i samråd med seksjonssjef vurdere behovet for støtte fra landrådgiver i den enkelte sak. Annenhånds saksbehandling vil uansett være uaktuelt dersom landrådgiverne plasseres i en egen enhet utenfor UNE, slik vi foreslo i avsnitt 11.6.²¹⁶

²¹⁶ Side 167.

15 UNEs PRODUKTIVITET: KONKLUSJON

I sitt første driftsår måtte UNE investere atskillig i *etablering og utvikling av organisasjon, arbeidsprosesser og internt regelverk*. I delrapporten fra januar 2002 bemerket vi at UNE var kommet lenger enn man kunne vente med hensyn til å bygge opp systemer og rutiner. Selv om en del av anbefalingene i delrapporten ikke er fulgt opp så langt, har UNE i løpet av det siste året gjennomført flere viktige grep med sikte på forbedringer i organisasjon og produktivitet.

UNE er fortsatt i en fase der man ikke kan vente maksimal produktivitet. Også i 2002 har organisasjonen måttet *ansette og integrere et høyt antall nye medarbeidere*. At en tredjedel av medarbeiderne er ansatt i *midlertidige stillinger*, er ingen fordel for slike introduksjons- og integreringsprosesser.

UNE har etter vår oppfatning håndtert meget godt de utfordringer som følger av å være i en kontinuerlig etableringsfase. Organisasjonskulturen gir rom for åpenhet og selvkritikk. I evalueringsperioden har ledere og ansatte vist stor evne og vilje til å søke etter bedre løsninger og lytte til råd.

I det andre driftsåret har UNE *ferdigbehandlet 13 000 saker*, nær *ti prosent mer enn forutsatt* i KRDs tildelingsbrev. *Produksjonen har variert relativt mye fra måned til måned*. Produksjonen var størst i høstmånedene september til november. Variasjonene i produksjonsvolum kan langt på vei forklares utfra sammensetningen av saksporteføljen.²¹⁷

Produktiviteten målt ved hjelp av *antall behandlede saker pr månedsverk* eller *antall vektete saker pr månedsverk* varierer også.²¹⁸ At UNE har tatt inn flere store puljer med nyansatte i løpet av begge disse årene gjør det vanskelig å definere en «normal produktivitet» og å sammenligne tallene for 2001 og 2002. *Produktiviteten ser ut til å ha vært omtrent den samme høsten 2002 som høsten 2001*. UNE har håndtert tilsiget av et stort antall nye medarbeidere i september 2002 uten større produksjonstap utover høsten. Man bør vel imidlertid kunne vente at de nye årsverkene resulterer i et klart stigende produksjonsvolum fra og med nyttår 2003, når den mest ressurskrevende introduksjons- og opplæringsperioden er over.

²¹⁷ Avsnitt 14.1 (s 186).

²¹⁸ Avsnitt 14.2 (s 194).

Beregninger vi utførte i delrapporten, tydet på at *produktiviteten i UNEs sekretariat var fullt på høyde med produktiviteten i sekretariatet i den svenske Utlänningsnämnden*²¹⁹ allerede i etableringsåret.

I og med svingningene i saksportefølje er det ikke rimelig å ta utgangspunkt i de aller mest produktive månedene når en fastsetter produksjonsmål for et helt år. Etter vår oppfatning *mangler en i dag en sikker basis for å sette produksjonsmål for 2003.*

Gjennomsnittlig *saksbehandlingstid for asylsakene* var 12,9 uker i 2002. Ser vi på asylsaker der klagen har fått *oppsettende virkning*, ble imidlertid *ikke mer enn 50 prosent behandlet innenfor en tidsramme på 16 uker.* Resultatet ligger svært langt fra resultatkravet. Vi har ikke tilstrekkelig grunnlag til å kunne vurdere om det betyr at UNE har levert en svak prestasjon, eller om resultatkravet var urealistisk.²²⁰

Totalt har restansene økt i 2002. Restansene for *asylsakene* lå riktignok på omtrent samme nivå ved utgangen av desember som ved utgangen av januar. For *de øvrige sakene* var det imidlertid flere restanser ved årets utgang. Restansmengden har imidlertid vært svakt nedadgående også for denne type saker etter omorganiseringen i september. Da ble disse sakene lagt til en egen seksjon, og ikke fordelt mellom landseksjonene som tidligere. Det kan dermed se ut til at dette har vært et vellykket organisatorisk grep.²²¹ Den relative fordelingen mellom *faglige og administrative årsverk* i UNE gir *ingen grunn til bekymring.*²²² Vi vil imidlertid påpeke at det kan være *grunn til å vurdere organiseringen i Administrasjonsavdelingen* noe nærmere. Det virker som om avdelingen kan ha unødige mange ledernivåer, spesielt sett når man ser på seksjonen for personal, service og arkiv (PIA).²²³

²¹⁹ Avsnitt 14.2 (s 199).

²²⁰ Avsnitt 14.1 (s 189).

²²¹ Avsnitt 14.1 (s 191).

²²² Avsnitt 14.3 (s 200).

²²³ Avsnitt 14.3 (s 201).

Del E

POLITISK STYRING

Del E tar for seg den nye klageordningens konsekvenser for den politiske styring på utlendingsområdet.

I kapittel 16 gjennomgår vi først ulike aktørers *forventninger* vedrørende politisk styring. Deretter ser vi på vi *virkningene* av omleggingen. Her drøfter vi hvorvidt bortfallet av enkeltsaker har svekket den politiske styringen. Vi undersøker også om omleggingen har ført til redusert pågang på statsråd og departement i utlendingssaker. Som indikatorer benytter vi bl a utviklingen i presseoppslag om UDI og UNE generelt og enkeltsaker spesielt, utviklingen i innsynsbegjæringer etter offentlighetsloven, og utviklingen når det gjelder antall spørsmål i Stortinget vedrørende enkeltsaker på området. Endelig drøfter vi departementets bidrag vedrørende strategi, oppdatering av lov og regelverk, og prioritering og kontroll.

Vi *konkluderer* i kapittel 17.

16 POLITISK STYRING: FORVENTNINGER OG ERFARINGER

16.1 Forventninger vedrørende «politisk styring»

Da vi kartla eksterne aktørers forventninger til reformen i slutten av 2001, stilte flere av intervjuobjektene seg noe undrende til at «bedre politisk styring» var definert som et mål for reformen. De fremholdt i likhet med stortingskomitéens mindretall at man snarere *gir avkall på politisk styring når statsråden ikke lenger kan gripe inn i enkeltsaker* og derigjennom definere politikken.²²⁴

Andre hadde mer positive forventninger til den fremtidige politiske styringen av feltet. Med «god politisk styring» tenkte disse på at *departementet tar for seg de store linjer* i innvandrers- og flyktningepolitikken – f.eks. hva vi vil med arbeidsinnvandring, hva vi mener om «beskyttelse», hvordan vi skal stille oss til kjønnsbasert forfølgelse, osv. Andre kjennetegn ved forbedret politisk styring vil være *jevnlig revisjoner av regelverket* og *tydelige prioriteringer av sakstyper*.

Disse momentene inngår i den presiseringen vi ga i avsnitt 2.1.²²⁵ Vi har også antatt at det være mer tid og konsentrasjonsevne til overs til denne type strategisk opptreden dersom departementet blir *mindre belastet med henvendelser om enkeltsaker* enn det som var tilfellet før omleggingen.

²²⁴ Ifølge Utlendingslovens §38 er det, som tidligere nevnt, gjort unntak for saker som berører rikets sikkerhet eller utenrikspolitiske hensyn – se vedlegg 1, s 232 og diskusjonen i avsnitt 8.3, s 101.

²²⁵ Side 30.

16.2 Har bortfallet av enkeltsaker svekket den politiske styringen?

Gjennom intervjuene har vi konstatert at det er ulike oppfatninger i *de frivillige organisasjonene* og innenfor *UDI* om konsekvensene av at departementet ikke lenger kan behandle enkeltsaker. Noen kommenterer at statsråd og departement åpenbart har tapt styringskraft gjennom omleggingen, og at den politiske styringen er blitt mer utydelig fordi politikken ikke konkretiseres gjennom enkeltvedtak. Andre mener det er betydelig forbedring at enkeltsaker ikke lenger blir avgjort etter mediepress og politiske dragkamper. Det bemerkes også at nåværende statsråd har demonstrert en ryddig holdning til den nye rolledelingen.

Innad i UNE er det flere som mener at mulighetene for politisk styring er blitt redusert. Det bemerkes at det er tungvint å styre gjennom lover og forskrifter; det tok f.eks. svært lang tid å få avklart den såkalte 15-månedersregelen, og det er fortsatt tvilsspørsmål knyttet til denne. KRD får ikke lenger førstehåndskjennskap til enkeltsaker, og er avhengig av at UDI og UNE informerer. Den politiske ledelsen er dermed ikke inne i sentrale spørsmål i norsk utlendingspolitikk, f.eks. retur til Sri Lanka. Så lenge praksis er uoversiktlig og ingen – heller ikke UNE – styrer UDI, kan UDI velge praksis ganske fritt. Kontrollen med norsk utlendingspolitikk er dermed flyttet fra departementet til forvaltningen, og da først og fremst UDI. Dette er en situasjon flere i UNE oppfatter som problematisk.

16.3 Pågangen på statsråd og departement

Vi skal benytte tre indikatorer for pågangen på statsråd og departement, nemlig

- ▶ utviklingen i presseoppslag om UDI og UNE generelt og enkeltsaker spesielt,
- ▶ utviklingen i innsynsbegjæringer etter offentlighetsloven, og
- ▶ forståelse i Stortinget for statsrådets rolle og handlingsrom i enkeltsaker.

Medieoppslag om UDI og UNE

Søk via www.start.no bekrefter et generelt inntrykk: UDI er langt oftere omtalt i media enn det UNE er. Når vi avgrenser søket til nettutgavene til ti riksaviser samt etermediene NRK, TV2 og P4, viser det seg at UDI er omtalt i 890 oppslag mellom 01.01.02 og 25.02.03, mens UNE er omtalt i 120 oppslag. Inkluderer vi 95 regional- og lokalaviser i søket, er tallene 2350 oppslag for UDI mot 365 for UNE.

Det er ikke mulig å hente ut tall for 2001 via denne søkemotoren. Et søk i Aftenpostens nettutgave viser imidlertid at *antall omtaler av UDI økte kraftig fra 2001 til 2002, mens antallet var konstant – og langt lavere – for UNE* (se tabell 4 nedenfor).

Tabell 4. Antall presseoppslag om UDI og UNE i Aftenposten Nett		
	2001	2002
Utlendingsdirektoratet	104	190
Utlendingsnemnda	17	16

I Aftenposten Nett ligger andelen oppslag som gjelder *enkeltsaker* opp mot 50 prosent for UNE. Vi har ikke nøyaktige tall for UDI-oppslagene, men andelen ser ut til å ligge atskillig lavere, kanskje rundt 20 prosent. Samlet er det likevel tale om mange medieoppslag i løpet av et år.

At departementet (normalt) ikke lenger har noen rolle i enkeltsaksbehandling, betyr selvsagt ikke at KRD kan ignorere medieoppslag om enkeltsaker. I noen tilfelle vil det være aktuelt for statsråd og departement å kommentere prinsipielle spørsmål enkeltsaker reiser. Vi må likevel kunne anta at *omleggingen av klageordningen har ført til en reduksjon i mediepresset på statsråd og departement*.

Direkte pågang på departementet

Det praktiseres ikke timeregistrering i departementene, og vi har ikke sett noen muligheter til å finne objektive data for tidsbruk til strategiske spørsmål før og etter 01.01.01. Dersom pågangen omkring enkeltsaker går ned, bør imidlertid departementet få mer tid og anledning til å arbeide med strategiske spørsmål. Som en indikator for slik pågang kan vi benytte antall *innsynsbegjæringer før og etter omleggingen*.

At antall innsynsbegjæringer etter Forvaltningsloven – dvs partsinnsyn – vil synke drastisk når sakene flyttes ut, er opplagt. Utfallet er imidlertid ikke gitt når det gjelder *innsynsbegjæringer etter Offentlighetsloven* – det vil i all hovedsak si pågang fra media.

Det er ikke mulig å presentere noen nøyaktig statistikk for utviklingen ut fra de tall vi har innhentet. Årsaken er at etableringen av UNE faller sammen med flytting av ansvarsområdet fra Justisdepartementet til Kommunal- og regionaldepartementet. Avdelingen som fikk ansvaret for utlendingssaker i KRD ble dessuten delt i to sommeren 2001. Ut fra de tall vi har fått oppgitt, kan vi imidlertid konstatere følgende:

- ▶ I 2000 mottok Justisdepartementets Utlendingsavdeling (UTA) 716 innsynsbegjæringer, mens Kommunaldepartementets Urfolks-, minoritets- og innvandringsavdeling (UMI) mottok 624 begjæringer. Samlet antall var altså 1 340.
- ▶ Våren 2001 – etter at UNE var etablert og departementet (nå KRD) var tatt ut av saksbehandlingsskjeden – mottok UMI omlag 280 innsynsbegjæringer. Sommeren 2001 ble avdelingen delt. Innvandringsavdelingen, som overtok saksfeltet, mottok ca 240 begjæringer høsten 2001. KRD fikk til sammen 517 innsynsbegjæringer i 2001.
- ▶ UNE mottok ikke mer enn 7 innsynsbegjæringer etter offentlighetsloven i 2001. Antall steg til 39 i 2002, men ligger fortsatt lavt.

Vi mangler tall for KRDs Innvandringsavdeling for 2002. Det er likevel klart at antall innsynsbegjæringer etter offentlighetsloven ble drastisk redusert fra 2000 til 2001. Ikke bare fikk *departementet* langt færre slike begjæringer, men det totale antallet innsynsbegjæringer rettet til klageorganet sank til omlag det halve i UNEs første driftsår. Intervjuer med UNE-ansatte som tidligere arbeidet i Justisdepartementet, tyder også på at UNE ikke på langt nær er utsatt for samme mediepress som det Utlendingsavdelingen var. Det betyr i så fall at *det samlede engasjement fra media i enkeltsaker er redusert etter omleggingen*.

Engasjement i Stortinget

Et par av de *stortingspolitikkerne* vi intervjuet, bemerket at stortingsgruppen nå mottar atskillig færre henvendelser i enkeltsaker på utlendingsfeltet. Vi vet imidlertid ikke om det gjelder alle partigrupper.

Et søk i www.stortinget.no viser at *stortingsrepresentantene selv stiller langt færre spørsmål om enkeltsaker* innen for asyl- og flyktningeområdet enn det som var tilfelle før omleggingen. Som tabell 5 viser, lå antall spørsmål om enkeltsaker rundt ti pr år i 1999 og 2000, mot to i 2001 og (så godt som) null i 2002.

Tabell 5. Spørsmål i Stortinget om asyl- og flyktningespørsmål					
		Søkeord «asyl»		Søkeord «flyktning»	
		Alle spørsmål	Spørsmål om enkeltsaker	Alle spørsmål	Spørsmål om enkeltsaker
Før omleggingen av klagebehandlingen	1999	28	8	24	3
	2000	44	8	11	2
Etter omleggingen av klagebehandlingen	2001	20	1	5	1
	2002	30	(1)	14	0

I løpet av 2002 var det først og fremst *to enkeltsaker* som utløste et stort engasjement, både i og utenfor Stortinget – nemlig flykaprersaken og mullah Krekar-saken. Disse sakene inngår ikke i søkeresultatene i tabell 5.²²⁶ Ingen av dem berørte UNE; i begge tilfelle var det UDIs saksbehandling og vedtak som kom i søkelyset. Departementet og UDI – og flere andre aktører – later nå til å være enige om at disse sakene falt inn under unntaksbestemmelsene som gir statsråden anledning til å gripe inn i saker som berører rikets sikkerhet eller utenrikspolitiske hensyn.²²⁷ I brev

²²⁶ Det ble stilt ett spørsmål om flykaprersaken; dette ble besvart muntlig i juni 2002, og en skriftlig redegjørelse ble sendt Stortinget i desember. Krekar-saken er øyensynlig ikke tatt opp gjennom spørsmål til statsråden.

²²⁷ Dette kan nok være diskutabelt, men vi går ikke nærmere inn på det her. Departementets instruksjonsmyndighet er drøftet i avsnitt 8.3 (s 101) ovenfor.

av 22.06.02 har KRD videre understreket at UDI må orientere departementet før vedtak fattes i saker som faller inn under instruksjonsmyndigheten. I kontroversielle saker som faller utenfor instruksjonsmyndigheten, skal departementet orienteres umiddelbart etter at et vedtak er fattet. Formålet i slike tilfelle er at departementet skal kunne gjøre seg opp en mening om saken og raskt sette i verk et eventuelt arbeid med forskrifts- endringer, samt be om at lignende saker stilles i bero.²²⁸ UDI later til å være komfortabel med denne avklaringen, og er øyensynlig innstilt på en tettere kontakt med departementet enn det UNE er.

En sak fra januar 2003 tyder imidlertid på at *stortingspolitikkerne ikke fullt ut aksepterer at statsråden ikke lenger kan gripe inn* i andre typer enkeltsaker. Saken gjaldt en pensjonert amerikaner som seiler verden rundt og la til kai i Levanger i juni 2002. Han ønsket å overvintre der, men fikk avslag, «på tross av sterke innvendinger om at Nordsjøen er lunefull nå vinterstid». Ifølge Aftenposten uttalte én stortingspolitiker at «det er klart det finnes muligheter for [statsråden] til å ta opp enkeltsaker selv om avgjørelsesmyndigheten er flyttet til UDI», mens en annen ville «oppfordre til sivil ulydighet» og foreslå «at vi ser bort fra UDIs vedtak».

Disse utspillene var etter vår oppfatning nokså uryddige. I det store og det hele er imidlertid inntrykket at stortingspolitikkerne forholder seg til at statsråden er trådt ut av saksbehandlingsskjeden.

Oppsummering vedrørende pågang på statsråd og departement

Samlet tyder funnene på en klar reduksjon i pågang og press i både media og Storting. Statsråd og departement har dermed fått større anledning til å rette innsatsen på dette området inn mot strategiske spørsmål.

²²⁸ Det har vært forutsatt at departementet skulle utarbeide retningslinjer for utøvelsen av instruksjonsmyndigheten. Slike retningslinjer ble ikke utarbeidet av Justisdepartementet, men er nå under arbeid i KRD.

16.4 Konsentrasjon om strategiske spørsmål – oppdatering av lov og regelverk

Blant *de frivillige organisasjonene* finner vi svært ulike oppfatninger både om hva den politisk styring bør bestå i, og om hva konsekvensene av den nye ordningen har vært. NOAS er kanskje den organisasjonen som gir klareste uttrykk for å ha registrert tydeligere politiske initiativ på sektoren de siste par år.

I UDI kommenteres det – som tidligere nevnt – at statsråd og departement har vist stor disiplin i forhold til å unngå innblanding i enkeltsaker. Samtidig mener enkelte at situasjonen er mer flytende enn før. At departementet bare kan styre gjennom forskriftsendringer, fører til større treghet og kompliserte prosedyrer ved behov for mindre kursjusteringer:

«Vi tok signaler før! Det var ryddig og greit.»

«Signalene» presenteres nå i budsjett og tildelingsbrev, men disse er mer rettet inn mot organisatoriske enn faglige spørsmål. Konsekvensen er i noens øyne at UDI har fått en betraktelig friere stilling enn før – kanskje mer enn det som var tilsiktet.

I *UNEs sekretariat* etterlyses en tydeligere politisk styring og raskere responstid. Flere fremholder at UNE har sendt skriftlige henvendelser til KRD som ikke er besvart. At KRD har satt i gang et arbeid med revisjon av Utlendingsloven, betegnes det som positivt. Det bemerkes imidlertid at det har lite for seg å legge stor innsats i en nærmere definisjon av flyktningebegrepet, som ikke skaper problemer i saksbehandlingen. Det er derimot mye om å gjøre å få presisert begrepene i §8, annet ledd, dvs «sterke menneskelige hensyn» og «særlig tilknytning til riket». Det ville også vært svært fordelaktig med en snarlig klargjøring av hva som faller inn under «innvandringspolitiske hensyn». I påvente av slike avklaringer skjer det en gradvis oppmykning av utlendingspolitikken gjennom enkeltvedtak basert på §8, annet ledd, uten at det er klart om KRD er på det rene med dette.

Også flere *nemndledere* mener at departementet kan styre gjennom forskrifter i større grad enn i dag. I tillegg bør departementet kunne styre via retningslinjer, noe som vil være mer smidig. Et høyere tempo når det gjelder forskrifter og retningslinjer er bl a viktig med tanke på internasjonalt samarbeid.

Som vi tidligere har sett²²⁹ mener for øvrig både *nemndledere* og *advokater* at begrepet «vesentlige tvilsspørsmål» bør presiseres i forskrift.

Vi må konkludere med at *bildet er nokså sammensatt når det gjelder departementets innretning mot strategiske spørsmål* siden klageordningen ble lagt om.

16.5 Prioritering og kontroll

Som i andre deler av statsapparatet er det årlige *tildelingsbrevet* fra KRD til UNE et sentralt styringsverktøy.

Tildelingsbrevet for 2002 er på ti sider, med egne avsnitt for satsingsområder, resultatkrav, krav til rapportering og statistikk, samt en kalender for styringsdialogen i løpet av året.

Resultatkravene er strukturert under tre hovedmål for UNE. Innholdet er gjengitt i rammene på de to følgende sider. Av ti nummererte resultatkrav er syv eller åtte så presist formulert at det er mulig å konstatere objektivt om de er oppnådd eller ikke. Oppfølgingen av de resterende – R1-2, R3-6 og vel også R3-7 – må bli mer skjønnsbasert.

Kalenderen for *styringsdialogen* omfatter seksten møter eller oversendelser i løpet av tolv måneder. I tillegg kommer månedlige statistikkrapporter vedrørende innkomne saker etter sakstype og kategori, behandlede saker etter sakstype og behandlingsform, omgjøringsprosent totalt og etter behandlingsform, restanser, enslige mindreårige asylsøkere, saksbehandlingstid for asylsaker, og antall innkomne, behandlede og ubehandlede saker fordelt på nasjonalitet.

²²⁹ Avsnitt 9.5, s 125.

HOVEDMÅL 1: REGULERT INNVANDRING

Rask og effektiv behandling av sakene er viktig for å ivareta søkeres rettssikkerhet og for å opprettholde tilliten til UNE og for å sikre effektiv ressursutnyttelse. Prioriteringene i St. prp nr 1 skal følges.

Resultatkrav:

- ▶ *R1-1* Klager i asylsaker skal prioriteres foran andre saker. Av andre saker skal klager i familiegjennforeningssaker der eldste søker er under 18 år, eller der herboende som det søkes gjennforening med er under 18 år, prioriteres
- ▶ *R1-2* UNE skal informere departementet om avgjørelser som er av særlig betydning for praksis-, regelverks-, og politikkutvikling

HOVEDMÅL 2: BESKYTTELSE TIL FLYKTNINGER

Rask og korrekt behandling av asylsaker er sentrale elementer i gjennomføringen av en helhetlig og god flyktningepolitikk. Samtidig er det viktig å prioritere enkelte sakstyper.

Resultatkrav:

- ▶ *R2-1* Alle klagesaker om asyl, hvor klagen er gitt oppsettende virkning og søkeren befinner seg i landet, skal ferdigbehandles innen 16 uker etter at saken og eventuell nødvendig tilleggsinformasjon er mottatt. Tilsvarende gjelder for omgjøringsanmodninger i asylsaker fra det tidspunkt UNE har gitt oppsettende virkning.
Følgende sakstyper skal prioriteres:
 - asylsøknader fra personer som er anmeldt, siktet eller dømt for kriminelle handlinger
 - asylsøknader fra enslige mindreårige
 - asylsøknad fra personer med ekstraordinære hjelpebehov

HOVEDMÅL 3: EFFEKTIV FORVALTNING OG GOD SERVICE

For å yte brukerne god service, sikre effektiv ressursutnyttelse og for å kunne gi et godt grunnlag for budsjettering, er det viktig at UNE har pålitelige systemer for økonomiforvaltning, internstyring, statistikk, innkalling; tolketjenester, mv.

UNE må i tillegg innrette sin personalpolitikk slik at ressursene blir brukt så effektivt som mulig, og slik at kvinner og menn gis like muligheter. UNE må også ha rekrutteringspolitikk som bidrar til å øke andelen med innvandrerbakgrunn i statlig sektor.

Resultatkrav:

- ▶ *R3-1* UNE skal innen den 1.7.02 ha etablert et system for måling av produktivitet i saksbehandlingen
- ▶ *R3-2* Det forutsettes at UNE skal ha en gjennomsnittlig produksjon på minimum 1000 vedtak pr måned.
- ▶ *R3-3* Etter den 1.07.02 skal UNE, med de forutsetninger som er lagt i budsjettet, ikke ha klagesaker som er eldre enn 6 måneder
- ▶ *R3-4* For å sikre åpenhet og tillit skal informasjon om følgende forhold gjøres tilgjengelig for allmennheten på Internett:
 - antall innkomne saker
 - antall behandlede saker
 - restanser
 - oversikt over behandlingsmåte
 - utfallet av sakene (omgjøringsprosent fordelt på behandlingsmåte og sakstype)
 - praksisbasen (forutsatt at Datatilsynet ikke har innvendinger)
 - serviceerklæringen (innen den 31.12.02)
- ▶ *R3-5* De som klager skal få informasjon om forventet saksbehandlingstid for den enkelte sakstype, innen tre uker fra klagen er mottatt (kravet gjelder etter at DUF er i funksjon i UNE)
- ▶ *R3-6* UNE skal videreføre og ajourføre sine planer for kompetanseutvikling, internkontroll og likestilling
- ▶ *R3-7* UNE skal ha en bevisst og aktiv rekrutterings- og personalpolitikk som bidrar til å øke andelen ansatte med innvandrerbakgrunn.

I forbindelse med de tertialvise virksomhetsrapporteringene skal UNE i tillegg levere statistikk over antall avgjørelser hvor det er dissens i nemndmøtene, antall behandlede omgjøringsanmodninger fordelt på behandlingsmåte, antall ganger bevisavskjæringsregelen i § 38 b er benyttet, antall omgjøringer der søker er gitt asyl og opphold på humanitært grunnlag fordelt på kjønn, antall omgjøringer med henvisning til hvilken hjemmel som er benyttet, fordelt på kjønn, antall saker til verifisering i perioden, antall behandlede saker etter forvaltningslovens § 36 fordelt på avslag, samt samlede utbetalinger etter § 36.

Sammenlignet med mange andre tildelingsbrev er KRDs brev til UNE *svært konkret og detaljert*. Sammenligner man tildelingsbrevet med mål- og resultatbeskrivelser for klagebehandling i St prp nr 1 (1999-2000), er kontrasten slående. Også rapporteringskravene til UNE er *meget omfattende*, både når det gjelder innhold og hyppighet.

I UNE har både nemndledere og seksjonssjefer bemerket at KRD har vært svært opptatt av produktivitetstall og -prognoser, og atskillig mindre av innholdet i virksomheten. Dette er for så vidt en vanlig svakhet i etatsstyring. En perspektivforskyvning mot kvantitative forhold er imidlertid spesielt vanskelig å unngå i styringen av et faglig uavhengig, domstol-lignende forvaltningsorgan.¹⁶⁸

¹⁶⁸ UNEs ledelse har opplyst at UNE vurderer å organisere en egen analyse- og metodeenhet, som både skal ha ansvaret for rapporteringen til KRD og studere hvordan UNE håndterer forhold knyttet til kvantitet, kvalitet og økonomi i produksjonen.

17 POLITISK STYRING: KONKLUSJON

Gjennomgåelsen viser at *det samlede engasjement fra media i enkeltsaker er redusert* etter omleggingen av klageordningen. Også i Stortinget er *det politiske presset mot statsråd og departement redusert* – iallfall når det gjelder enkeltsaker. Antall spørsmål i Stortinget om generelle og prinsipielle spørsmål på asyl- og flyktningeområdet har holdt seg temmelig konstant de siste fire år.¹⁶⁹

Statsråd og departement har i manges øyne vist stor disiplin i forhold til å unngå innblanding i enkeltsaker.

Det er tatt flere politiske *initiativ vedrørende viktige utlendingspolitiske spørsmål* de siste par årene. Om omleggingen av klageordningen har medvirket til dette, og i så fall i hvilken grad, er det ikke mulig å fastslå.¹⁷⁰

Aktører både innenfor og utenfor UNE har *etterlyst en tydeliggjøring av sentrale begreper i lov- og forskriftsverk*. Det påpekes fra flere hold at *styring gjennom lov- og forskriftsendringer er en treg og omstendelig prosess* dersom det bare er behov for mindre justeringer.¹⁷¹

I de frivillige organisasjonene såvel som i UDI og UNE er det noe varierende oppfatninger om hvorvidt statsråd og departement har mistet styringskraft gjennom omleggingen. Det er hevet over tvil at *departementet er blitt mer avhengig av løpende orientering fra UDI og UNE* etter at klagesakene ble flyttet ut. Her har det øyensynlig haltet noe – og departementet har ikke alltid reagert så raskt som forventet på henvendelser. Fra både UDI og UNE hevdes det at rolledelingen mellom UDI, UNE og departementet fører til at UDI har fått friere hender til å forme utlendingspolitikken gjennom sin praksis i enkeltsaker.¹⁷²

KRDs *tildelingsbrev* til UNE *svært konkret og detaljert, med meget omfattende rapporteringskrav*.¹⁷³ Siden departementet er avskåret fra å

¹⁶⁹ Avsnitt 16.3 (s 211).

¹⁷⁰ Avsnitt 16.4 (s 216).

¹⁷¹ Avsnitt 16.4 (s 216).

¹⁷² Avsnitt 16.2 (s 211).

¹⁷³ Avsnitt 16.5 (s 217).

kunne involvere seg i faglige spørsmål, konsentreres styringsdialogen om produktivitetsindikatorer. Etter vår vurdering bør de nåværende rapporteringskrav være *mer enn tilstrekkelige*. Vi anbefaler departementet å vurdere om det faktisk er behov for månedlig statistikkoppdatering. Så lenge produksjon og produktivitet vil svinge en del fra måned til måned uansett,¹⁷⁴ får man mer pålitelige tall gjennom kvartal- eller tertialstatistikk. Med en noe mindre intens fokusering på produktivitetstall kan både KRD og UNE få bedre anledning til *dialog om andre spørsmål departementet kan og bør engasjere seg i* – f eks organisatoriske tiltak med tanke på å sikre og styrke kvalitet og konsistens.

Om målene vedrørende politisk styring er oppnådd, er i siste instans en politisk vurdering. Vi må vel imidlertid kunne fastslå at omleggingen av klageordningen

- ▶ har tilrettelagt for en mer prinsippielt og strategisk orientert rolle for statsråd og departement,
- ▶ men har resultert i økt reaksjonstid siden muligheten for politisk kursjustering gjennom rask inngripen i konkrete enkeltsaker er fjernet.

¹⁷⁴ Se avsnitt 14.1 (s 186).

Vedlegg 1

**UTDRAG AV UMLENDINGSLOVEN
OG FORVALTNINGSLOVEN**

UTLENDINGSLOVEN: Bestemmelser om Utlendingsnemnda

§38a. Utlendingsnemnda.

Utlendingsnemnda avgjør som et uavhengig organ de klagesaker som er lagt til den i § 38 tredje ledd.

Utlendingsnemnda ledes av en direktør. Nemnda skal videre ha nemndledere i heltids- eller deltidsstilling. Direktøren og nemndlederne må fylle kravene til dommere og beskikkes på åremål av Kongen i statsråd. Åremålsperioden er seks år for direktøren og fire år for nemndlederne. Gjenoppnevning kan foretas for én periode.

Nemnda skal ha nemndmedlemmer oppnevnt av Kongen i statsråd etter forslag fra Kommunal- og regionaldepartementet, Utenriksdepartementet, Norges Juristforbund og humanitære organisasjoner. De oppnevnes for fire år. Gjenoppnevning kan foretas en gang. Vervet er frivillig. Suppleringer i løpet av perioden foretas av departementet etter forslag fra de samme instansene. Departementet kan løse et nemndmedlem fra vervet dersom medlemmet ikke har overholdt sin taushetsplikt, grovt har krenket andre plikter som følger av vervet eller selv ber om det. Kongen kan gi nærmere regler ved forskrift.

Nemnda skal ha et koordineringsutvalg med en leder og fire medlemmer, ett fra hver medlemsgruppe, jfr. tredje ledd. De oppnevnes av departementet for fire år, fortrinnsvis blant dem som har erfaring med nemndarbeidet. Utvalget behandler spørsmål om alminnelige retningslinjer for nemndas arbeid m.v.

Nemndas møter foregår for lukkede dører. Enhver som deltar ved behandlingen av sak for nemnda, har taushetsplikt etter forvaltningsloven §§ 13 til 13 e. Overtredelse straffes etter straffeloven § 121.

....

§ 38b. Behandlingsformer m.v. i Utlendingsnemnda.

I den enkelte sak deltar en nemndleder og to medlemmer, jf. likevel annet ledd. Det ene medlemmet trekkes ut blant dem som er oppnevnt etter forslag fra Kommunal- og regionaldepartementet, Utenriksdepartementet og Norges Juristforbund. Det andre medlemmet trekkes ut blant dem som er oppnevnt etter forslag fra humanitære organisasjoner. Den enkelte nemnd kan behandle flere saker.

Saker som ikke byr på vesentlige tvilsspørsmål, kan avgjøres av en leder alene. I slike saker kan nemnda også delegere vedtaksmyndighet til sekretariatet. Saker som kan avgjøres av en leder alene, er bl.a. klager der vilkårene for å omgjøre Utlendingsdirektoratets vedtak åpenbart må anses å foreligge, og klager som må anses grunnløse. Det samme gjelder anmodning om omgjøring av vedtak truffet av

Utlendingsnemnda når det ikke er grunn til å anta at nemnda vil endre vedtaket. På samme vilkår kan en leder under behandlingen av slik anmodning beslutte at det ikke skal tas hensyn til opplysninger, dokumenter eller andre bevismidler som kunne ha vært gitt eller fremlagt under den tidligere behandlingen av saken.

Nemnda bestemmer selv behandlingsformen. Saker som behandles etter første ledd, avgjøres ved flertallsvedtak.

Klager kan gis adgang til å møte personlig og uttale seg i sak som behandles etter første ledd. I asylsaker skal slik adgang som hovedregel gis. Klagerens advokat eller en annen representant for klageren kan møte sammen med klageren. Også andre kan gis adgang til å møte og avgi uttalelse.

Forvaltningsloven kapittel IV til VI om saksforberedelse, vedtak og klage gjelder ikke for beslutninger om behandlingsform og personlig fremmøte.

Kongen kan gi regler om nemndas arbeidsform og om den nærmere behandlingen av sakene.

UTLENDINGSLOVEN: Andre bestemmelser

Kapittel 3. Vern mot forfølgelse (flyktninger m.v.).

§ 15. Vern mot forfølgelse.

Utlending må ikke i medhold av loven sendes til noe område der utlendingen kan frykte forfølgelse som kan begrunne anerkjennelse som flyktning eller ikke vil være trygg mot å bli sendt videre til slikt område. Tilsvarende vern skal gjelde utlending som av liknende grunner som angitt i flyktningsdefinisjonen står i en nærliggende fare for å miste livet eller bli utsatt for en umenneskelig behandling.

Når vedtaksmyndigheten i sak etter loven kommer til at utlendingen ikke går inn under reglene i første ledd, skal den av eget tiltak vurdere om reglene i § 8 annet ledd bør anvendes.

Vernet etter første ledd gjelder ikke utlending som med rimelig grunn anses som en fare for rikets sikkerhet eller som har fått endelig dom for en særlig alvorlig forbrytelse og som av denne grunn utgjør en fare for samfunnet. Vernet gjelder heller ikke når det foreligger omstendigheter som angitt i flyktningskonvensjonen art. 1 F.

Vernet etter første ledd kommer til anvendelse ved alle former for vedtak etter loven.

§ 16. Flyktning.

Flyktning etter loven er utlending som går inn under flyktningskonvensjonen 28. juli 1951 art. 1 A, jfr. protokoll 31. januar 1967.

Flyktning som går inn under flyktningskonvensjonen art. 1 C-F kan helt eller delvis utelukkes fra de rettigheter og det vern som er fastsatt i dette kapittel og som ikke gjelder saksbehandlingen. Flyktning som går inn under art. 1 C-E kan likevel ikke utelukkes fra vernet mot forfølgelse etter § 15.

§ 17. Rett til asyl (fristed) m.v.

Flyktning som er i riket eller på norsk grense har etter søknad rett til asyl (fristed) i riket. Dette gjelder likevel ikke flyktning som

- ▶ går inn under unntakene fra reglene om vern i § 15 tredje ledd eller § 16 annet ledd,
- ▶ har fått asyl i et annet land,
- ▶ har reist til riket av eget tiltak etter å ha oppnådd beskyttelse i et annet land, eller etter å ha hatt opphold i stat eller område hvor flyktningen ikke var forfulgt og heller ikke hadde grunn til å frykte tilbakesendelse til sitt hjemland,
- ▶ kan kreves mottatt av annen nordisk stat etter reglene i den nordiske passkontrolloverenskomsten,

- ▶ kan kreves mottatt av et annet land som deltar i samarbeidet i henhold til Dublinkonvensjonen 15. juni 1990,
- ▶ av tvingende samfunnsmessige hensyn må nektes asyl.

Adgangen til å returnere flyktning til annen stat i medhold av første ledd bokstav c, d og e skal ikke benyttes dersom flyktningen har en tilknytning til riket som gjør at Norge er nærmest til å gi flyktningen beskyttelse.

Også flyktningens ektefelle eller samboer og barn under 18 år uten ektefelle eller samboer har rett til asyl dersom ikke særlige grunner taler mot det.

Pass eller annet reisedokument søkeren er i besittelse av, må innleveres sammen med søknad om asyl.

Kongen kan ved forskrift fastsette at utlending som søker asyl, må oppholde seg i den kommune der vedkommende blir utplassert inntil søknaden er endelig avgjort.

Asylsøker kan gis midlertidig arbeidstillatelse eller oppholdstillatelse inntil søknaden om asyl er avgjort. Asylsøker som har fått et endelig avslag som for tiden ikke iverksettes, kan etter anmodning gis midlertidig tillatelse inntil avslaget iverksettes. Kongen kan fastsette nærmere regler ved forskrift. Tillatelsen gis av Utlendingsdirektoratet, som også kan gi politiet myndighet til å gi tillatelse. Forvaltningsloven kapittel IV til VI om saksforberedelse, vedtak og klage gjelder ikke for vedtak om midlertidig tillatelse.

§ 18. Virkning av asyl.

Innvilgelse av asyl innebærer at utlendingen har status som flyktning og får arbeidstillatelse eller oppholdstillatelse. Utlendingen har den rettsstilling som følger av norsk lov og flyktningekonvensjonen eller annen overenskomst med fremmed stat om flyktninger.

Innvilget asyl kan tilbakekalles når flyktningen ikke lenger går inn under flyktningedefinisjonen, jfr. § 16, eller dersom det for øvrig følger av alminnelige forvaltningsrettslige regler. Vedtak om tilbakekall treffes av Utlendingsdirektoratet.

§ 19. Reisebevis for flyktning og utlendingspass.

Flyktning som har eller gis lovlig opphold i riket, skal etter søknad også gis reisebevis for flyktning for reise utenfor Norge dersom ikke særlige grunner taler mot det. Har flyktningen reisedokument utstedt av fremmed stat, gjelder denne retten bare når flyktningen er innvilget asyl eller bosettingstillatelse, eller Norge i henhold til internasjonal avtale har plikt til å utstede reisebevis for flyktning.

Utlending som har eller gis arbeidstillatelse eller oppholdstillatelse i riket på grunnlag av søknad om asyl, men uten å ha fått innvilget asyl, skal gis utlendingspass for reise utenfor Norge dersom utlendingens forhold til hjemlandets

myndigheter tilsier det. Utlendingspass kan også utstedes i andre tilfeller etter nærmere regler fastsatt av Kongen.

Pass eller annet reisedokument søkeren er i besittelse av, må innleveres sammen med søknad om reisebevis for flyktning eller utlendingspass.

Kongen kan gi forskrift om utstedelse, gyldighetsområde, fornyelse og inndragning av reisebevis for flyktning og utlendingspass og de nærmere vilkårene for dette.

§ 20. Virkning av flyktningebedommelse i fremmed stat.

Utlending som har fått asyl eller reisebevis for flyktning av fremmed stat, skal anses som flyktning med fast bopel i denne staten. Søker slik flyktning asyl eller reisebevis i Norge, skal den tidligere flyktningebedommelsen ikke underkjennes med mindre den er åpenbart feilaktig eller det foreligger andre særlige grunner til det.

§ 21. Vedtaksmyndighet og saksbehandlingsregler i asyl- og flyktningesaker.

Utlendingsdirektoratet avgjør spørsmål om vern mot utsendelse, flyktningestatus og asyl samt reisebevis for flyktning og utlendingspass. Kongen kan ved forskrift legge myndighet til å innvilge søknad om reisebevis eller utlendingspass til barn under 16 år til politiet.

Utlendingsdirektoratet avgjør også om den som er kommet til riket som overføringsflyktning, jfr. § 22, skal gis status som flyktning. Direktoratet skal i slike saker legge tilbørlig vekt på om søkeren hadde grunn til å regne med å bli behandlet som flyktning.

Ved behandlingen av sak etter første og annet ledd skal Utlendingsdirektoratet av eget tiltak innhente informasjon som er nødvendig og tilgjengelig, jfr. forvaltningsloven § 17. Uavhengig av reglene om taushetsplikt kan FN's høykommissær for flyktninger gis innsyn i saksdokumentene. I den utstrekning det er nødvendig i forbindelse med innhenting av opplysninger, kan innsyn også gis til flyktninge- eller menneskerettsorganisasjon.

Kapittel 5. Bortvisning og utvisning.

§ 27. Bortvisning ved innreise.

Ved innreise eller innen sju dager etter innreise i riket kan det treffes vedtak om å bortvise utlending

- ▶ som ikke viser gyldig pass eller annet godkjent reisedokument eller visum når dette er nødvendig,
- ▶ som er utvist fra riket eller fra annet nordisk land med innreiseforbud som ennå gjelder, og utlendingen ikke har fått adgang til riket etter søknad,

- ▶ som mangler slik tillatelse som er nødvendig etter kapittel 2 eller ikke kan sannsynliggjøre det oppgitte formålet med oppholdet,
 - ▶ som ikke kan sannsynliggjøre å ha eller være sikret tilstrekkelige midler til opphold i riket og til hjemreise,
 - ▶ som er straffet som nevnt i § 29 første ledd bokstav b eller c, eller når andre omstendigheter gir særlig grunn til å frykte at utlendingen her i riket eller i annet nordisk land vil begå straffbar handling som kan føre til fengselsstraff i mer enn tre måneder,
 - ▶ i samsvar med reglene i den nordiske passkontrolloverenskomsten artikkel 6, når det er sannsynlig at utlendingen vil reise inn i annet nordisk land og trolig vil bli bortvist der fordi pass eller visum som er gyldig for innreise i landet mangler, eller det for øvrig foreligger bortvisningsgrunn i vedkommende land,
 - ▶ som ifølge kompetent helsepersonell åpenbart lider av alvorlige psykiske forstyrrelser,
 - ▶ som ikke har dekket utgifter som er blitt påført det offentlige i forbindelse med at utlendingen tidligere er ført ut av riket, jfr. § 46 første ledd,
- i) som er innmeldt i Schengen informasjonssystem (SIS) med henblikk på ikke å tillate innreise,
- (j) når det er nødvendig av hensyn til Norges eller annet Schengen-lands nasjonale sikkerhet, offentlige orden eller internasjonale forbindelser.

Sjudagersfristen anses overholdt dersom sak om bortvisning er reist innen sju dager.

Påberoper en utlending seg å være flyktning eller for øvrig gir opplysninger som tyder på at beskyttelsesreglene i § 15 første ledd vil komme til anvendelse, skal saken forelegges Utlendingsdirektoratet til behandling og avgjørelse.

Kongen kan ved forskrift gi regler om unntak fra bestemmelsene i første ledd for innehaver av visum eller oppholdstillatelse utstedt av land som deltar i Schengensamarbeidet. Med oppholdstillatelse menes her tillatelse som nevnt i § 34a første ledd.

§ 28. Bortvisning etter innreise.

Utlending kan bortvises etter reglene i § 27 første ledd også etter utløpet av sjudagersfristen.

Utlending som har arbeidstillatelse, oppholdstillatelse eller bosettingstillatelse kan ikke bortvises etter denne paragrafen.

§ 29. Utvisning.

Utlending kan utvises

- a) når utlendingen grovt eller gjentatte ganger har overtrådt en eller flere bestemmelser i loven her eller unndrar seg gjennomføring av vedtak som innebærer at vedkommende skal forlate riket,
- b) når utlendingen for mindre enn fem år siden i utlandet har sonet eller er ilagt straff for et forhold som etter norsk lov kan føre til fengselsstraff i mer enn tre måneder. Tilsvarende gjelder ved ilagt særreaksjon som følge av straffbart forhold som nevnt,
- c) når utlendingen her i riket er ilagt straff eller særreaksjon for et forhold som kan føre til fengselsstraff i mer enn tre måneder eller flere ganger i løpet av de siste tre år er ilagt fengselsstraff,
- d) når hensynet til rikets sikkerhet gjør det nødvendig,
- e) når utlendingen har overtrådt straffeloven §§ 147 a eller 147 b, eller har gitt trygt tilholdssted til noen som utlendingen kjenner til at har begått en slik forbrytelse.

Utvisning etter første ledd bokstav a, b, c og e beslutes ikke dersom det i betraktning av forholdets alvor og utlendingens tilknytning til riket vil være et uforholdsmessig tiltak overfor utlendingen selv eller de nærmeste familie-medlemmene. Utlending som har arbeidstillatelse eller oppholdstillatelse, eller nordisk borger som har hatt bopel i riket i mer enn tre måneder, kan bare utvises dersom det straffbare forholdet kan føre til fengselsstraff i mer enn ett år.

Utvisning er til hinder for senere innreise i riket. Innreiseforbudet kan gjøres varig eller tidsbegrenset, men som hovedregel ikke for kortere tidsrom enn to år. Etter søknad kan den som er utvist få adgang til riket, men som regel ikke før to år er gått fra utreisen.

§ 30. Bortvisning og utvisning av utlending med bosettingstillatelse m.v.

Utlending som er født i riket og som senere uavbrutt har hatt fast bopel her, kan ikke bortvises eller utvises.

Utlending som fyller kravene til å få bosettingstillatelse, kan bare bortvises eller utvises

- a) når hensynet til rikets sikkerhet gjør det nødvendig, jf. § 29 første ledd bokstav d,

- b) når utlendingen har sonet eller er ilagt straff for forhold som etter norsk lov kan føre til fengselsstraff i tre år eller mer eller som gjelder overtredelse av straffeloven §§ 162 og 317 jf. 162,¹⁷⁵ og dette er skjedd for mindre enn fem år siden i utlandet eller for mindre enn ett år siden her i riket. Tilsvarende gjelder ved ilagt særreaksjon som følge av straffbare forhold som nevnt,
- c) når utlendingen har overtrådt straffeloven §§ 147 a eller 147 b,¹⁷⁶ eller har gitt trygt tilholdssted til noen som utlendingen kjenner til at har begått en slik forbrytelse, jf § 29 første ledd bokstav e.

Utvisning etter annet ledd bokstav b eller c besluttet ikke dersom det i betraktning av forholdets alvor og utlendingens tilknytning til riket vil være et uforholdsmessig tiltak overfor utlendingen selv eller de nærmeste familiemedlemmene.

§ 31. Vedtaksmyndighet og saksforberedelse

Vedtak om bortvisning etter § 27 første ledd bokstav a til i treffes av politimesteren eller den politimesteren bemyndiger. Vedtak ellers etter kapitlet her treffes av Utlendingsdirektoratet. Kongen kan ved forskrift legge vedtaksmyndighet etter § 28 til politimesteren eller den politimesteren bemyndiger.

Sak som skal avgjøres av Utlendingsdirektoratet, forberedes av politiet. Finner politiet at det foreligger grunn til å bortvise eller utvise utlending, sendes saken til Utlendingsdirektoratet til avgjørelse.

...

Kapittel 6. Saksbehandlingsregler og rettshjelp.

§ 38. Instruksjonsmyndighet og overprøving av vedtak.

Departementet kan instruere om lovtolking og skjønnsutøvelse når det gjelder hensynet til rikets sikkerhet eller utenrikspolitiske hensyn, og om avgjørelsen av enkeltsak som innbefatter slike hensyn. For øvrig kan departementet verken instruere om lovtolking, skjønnsutøvelse eller avgjørelsen av enkeltsaker.

Departementet kan instruere om prioritering av saker.

Vedtak truffet av politiet eller utenriksstasjon kan påklages til Utlendingsdirektoratet. For øvrig kan vedtak påklages til Utlendingsnemnda.

¹⁷⁵ Grove narkotikaforbrytelse, inkl heleri.

¹⁷⁶ Terrorvirksomhet.

§ 41. Fremgangsmåten ved iverksetting av vedtak.

...

Når Utlendingsnemnda har truffet et vedtak som innebærer at utlending må forlate riket, kan den instruere politiet om å utsette iverksettingen. Utlendingsdirektoratet kan instruere politiet om å utsette iverksettingen dersom slikt endelig vedtak er truffet av direktoratet.

Utlendingsnemnda kan instruere Utlendingsdirektoratet om å utsette iverksettingen av et vedtak truffet av direktoratet på nemndas saksområde, når vedtaket innebærer at utlending må forlate riket.

...

Kapittel 8. Særlige regler ...

§ 57. Bortvisning

Ved innreise eller innen sju dager etter innreise i riket kan det treffes vedtak om å bortvise utlending som omfattes av EØS-avtalen eller EFTA-konvensjonen,

- a) som ikke viser gyldig pass eller annet godkjent reisedokument eller visum når dette er nødvendig,
- b) som er utvist fra riket eller fra annet nordisk land med innreiseforbud som ennå gjelder, og utlendingen ikke har fått adgang til riket etter søknad,
- c) når det foreligger forhold som nevnt i § 58 første ledd,
- d) når hensynet til rikets sikkerhet eller tvingende samfunnsmessige hensyn gjør det nødvendig.

Vedtak om bortvisning etter første ledd bokstavene a og b treffes av politimesteren eller den politimesteren bemyndiger. Vedtak om bortvisning etter bokstavene c og d treffes av Utlendingsdirektoratet. Kongen kan ved forskrift legge myndighet til å treffe vedtak om bortvisning etter bokstav c til politimesteren eller den politimesteren bemyndiger. Sjudagersfristen anses overholdt dersom sak om bortvisning er reist innen sju dager.

...

§ 58. Utvisning.

Utlending som omfattes av EØS-avtalen eller EFTA-konvensjonen, kan utvises når hensynet til offentlig orden eller sikkerhet tilsier det.

Utvisning etter første ledd kan skje når det hos utlendingen foreligger, eller må antas å foreligge, personlige forhold som innebærer en aktuell og tilstrekkelig alvorlig trussel mot grunnleggende samfunnshensyn. Er utlendingen ilagt straff eller særreaksjon, kan utvisning på dette grunnlaget som hovedregel bare skje dersom det foreligger forhold som kan tilsa at utlendingen vil begå ny straffbar handling.

Utlending som omfattes av EØS-avtalen, kan utvises når utlendingen har overtrådt straffeloven §§ 147 a eller 147 b, eller har gitt trygt tilholdssted til noen som utlendingen kjenner til at har begått en slik forbrytelse.

Utlending som omfattes av EØS-avtalen eller EFTA-konvensjonen, kan også utvises når utlendingen ikke fyller vilkårene for opphold etter §§ 51 til 53.

Utvisning besluttet ikke dersom det i betraktning av forholdets alvor og utlendingens tilknytning til riket vil være et uforholdsmessig tiltak overfor utlendingen selv eller de nærmeste familiemedlemmene.

Utvisning er til hinder for senere innreise i riket. Innreiseforbudet kan gjøres varig eller tidsbegrenset, men som hovedregel ikke for kortere tidsrom enn to år. Innreiseforbudet kan etter søknad oppheves dersom nye omstendigheter tilsier det.

Vedtak om utvisning treffes av Utlendingsdirektoratet, som også avgjør søknad om adgang til riket fra utlending som er utvist.

Kongen kan gi nærmere regler ved forskrift.

FORVALTNINGSLOVEN: Relevante bestemmelser

§1. (lovens generelle virkeområde).

Loven gjelder den virksomhet som drives av forvaltningsorganer når ikke annet er bestemt i eller i medhold av lov. Som forvaltningsorgan regnes i denne lov et hvert organ for stat eller kommune. Privat rettssubjekt regnes som forvaltningsorgan i saker hvor det treffer enkeltvedtak eller utferdiger forskrift.

§2. (definisjoner).

I denne lov menes med:

- a) vedtak, en avgjørelse som treffes under utøving av offentlig myndighet og som generelt eller konkret er bestemmende for rettigheter eller plikter til private personer (enkeltpersoner eller andre private rettssubjekter);
- b) enkeltvedtak, et vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer;
- c) forskrift, et vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til et ubestemt antall eller en ubestemt krets av personer;
- d) offentlig tjenestemann, en embetsmann eller annen som er ansatt i statens eller en kommunes tjeneste;
- e) part, person som en avgjørelse retter seg mot eller som saken ellers direkte gjelder.
- f) dokument: en logisk avgrenset informasjonsmengde som er lagret på et medium for senere lesing, lytting, framføring eller overføring.
- g) skriftlig: også elektronisk melding når informasjonen i denne er tilgjengelig også for ettertiden;
- h) nedtegning, nedskrivning og protokollering: også elektronisk nedtegning når dette oppfyller hensynene bak nedtegningen i like stor grad som nedtegning på papir.

...

Som enkeltvedtak regnes også avgjørelser som gjelder avvisning av en sak eller bruk av særlige tvangsmidler for å få gjennomført et vedtak.

...

§4. (unntak for visse offentlige institusjoner og for visse saker, m.m.).

Med mindre annet er særskilt bestemt, gjelder loven ikke

- a) domstolenes virksomhet, derunder registrerings- og notarialforretninger og lignende som utføres ved et dommerkontor, ...

§11. (veiledningsplikt).

Forvaltningsorganene har innenfor sitt sakområde en alminnelig veiledningsplikt. Formålet med veiledningen skal være å gi parter og andre interesserte adgang til å vareta sitt tarv i bestemte saker på best mulig måte. Omfanget av veiledningen må likevel tilpasses det enkelte forvaltningsorgans situasjon og kapasitet til å påta seg slik virksomhet.

Forvaltningsorganer som behandler saker med en eller flere private parter, skal av eget tiltak vurdere partenes behov for veiledning. Etter forespørsel fra en part og ellers når sakens art eller partens forhold gir grunn til det, skal forvaltningsorganet gi veiledning om:

- a) gjeldende lover og forskrifter og vanlig praksis på vedkommende sakområde, og
- b) regler for saksbehandlingen, særlig om parters rettigheter og plikter etter forvaltningsloven. Om mulig bør forvaltningsorganet også peke på omstendigheter som i det konkrete tilfellet særlig kan få betydning for resultatet.

Uavhengig av om sak pågår, plikter forvaltningsorganet innen sitt sakområde å gi veiledning som nevnt i annet ledd til en person som spør om sine rettigheter og plikter i et konkret forhold som har aktuell interesse for ham.

...

§11a. (saksbehandlingstid, foreløpig svar).

Forvaltningsorganet skal forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold.

...

§11d. (muntlige konferanser og nedtegning av opplysninger).

I den utstrekning en forsvarlig utførelse av tjenesten tillater det, skal en part som har saklig grunn for det, gis adgang til å tale muntlig med en tjenestemann ved det forvaltningsorgan som behandler saken.

Blir det ved muntlige forhandlinger, konferanser eller telefonsamtaler av en part gitt nye opplysninger eller anførsler av betydning for avgjørelsen av saken, skal de så vidt mulig nedtegnes eller protokolleres. Det samme gjelder iakttagelser tjenestemannen gjør ved befaring m.m.

§12. (advokat eller annen fullmektig).

En part har rett til å la seg bistå av advokat eller annen fullmektig på alle trinn av saksbehandlingen.

Som fullmektig kan brukes enhver myndig person eller en organisasjon som vedkommende er medlem av. Forvaltningsorganet kan likevel tilbakevise den som uten å være advokat, søker erverv ved å opptre for andre i forvaltningssaker, men ikke i saker der vedkommende har rett til å yte rettshjelp etter domstoloven § 218. Tjenestemann tilsatt ved forvaltningsorgan innenfor det forvaltningsområde som saken hører under, kan ikke opptre som fullmektig.

Alle henvendelser i en sak kan gjøres ved fullmektig, og parten har rett til å ha med seg fullmektig når han møter personlig for forvaltningsorganet. Alle meddelelser og henvendelser fra forvaltningsorganet skal skje til partens fullmektig for såvidt forholdet dekkes av fullmakten. Når det finnes hensiktsmessig, kan parten også underrettes direkte. Parten kan kreve å bli underrettet ved siden av eller i stedet for fullmektigen.

...

§16. (forhåndsvarsling).¹⁷⁷

Part som ikke allerede ved søknad eller på annen måte har uttalt seg i saken, skal varsles før vedtak treffes og gis høve til å uttale seg innen en nærmere angitt frist. Dersom en mindreårig over 14 år er part i saken og blir representert av foreldre eller verge, skal dette også gjelde den mindreårige selv. Fristen løper fra den dag varslet er avsendt, når ikke annet uttrykkelig er sagt.

Forhåndsvarslet skal gjøre greie for hva saken gjelder og ellers inneholde det som anses påkrevd for at parten på forsvarlig måte kan vareta sitt tarv. I regelen gis forhåndsvarsel skriftlig. ...

Forhåndsvarsling kan unnlates dersom:

...

- c) vedkommende part allerede på annen måte har fått kjennskap til at vedtak skal treffes og har hatt rimelig foranledning og tid til å uttale seg, eller varsel av andre grunner må anses åpenbart unødvendig.

...

¹⁷⁷ §§16–36 gjelder iflg Utlendingslovens §38b ikke beslutninger om behandlingsform og personlig fremmøte.

§17. (forvaltningsorganets utrednings- og informasjonsplikt).¹⁷⁸

Forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes.

Dersom det under saksforberedelsen mottar opplysninger om en part eller den virksomhet han driver eller planlegger, og parten etter § 18 jfr. § 19 har rett til å gjøre seg kjent med disse opplysninger, skal de forelegges ham til uttalelse. Dette gjelder likevel ikke når

- a) opplysningene bekreftes av framstilling som parten selv har gitt eller kontrollert i anledning av saken eller parten ikke har kjent oppholdssted,
- b) rask avgjørelse i saken er påkrevd av hensyn til andre parter eller offentlige interesser,
- c) opplysningene ikke har avgjørende betydning for vedtaket eller underretning av andre grunner er unødvendig eller uhensiktsmessig ut fra hensynet til parten selv, for eksempel fordi han vil bli gjort kjent med opplysningene ved melding om vedtaket.

Partene bør også for øvrig gjøres kjent med opplysninger av vesentlig betydning som det må forutsettes at de har grunnlag og interesse for å uttale seg om, og som parten etter § 18 jfr. § 19 har rett til å gjøre seg kjent med. Ved avveiningen skal legges vekt på om rask avgjørelse er ønskelig og om hensynet til parten er tilstrekkelig varetatt på annen måte, for eksempel ved at han er gjort kjent med retten etter § 18 jfr. § 19 til å se sakens dokumenter.

§18. (partenes adgang til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter).

En part har rett til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter for så vidt ikke annet følger av reglene i denne paragraf eller § 19. Dette gjelder også etter at det er truffet vedtak i saken.

En part har ikke krav på å gjøre seg kjent med dokument som et forvaltningsorgan har utarbeidd for sin interne saksforberedelse. Han har heller ikke krav på å gjøre seg kjent med dokument for den interne saksforberedelse som er utarbeidd

- a) av et underordnet organ,
- b) av særlige rådgivere eller sakkyndige,
- c) av et departement til bruk i et annet departement.

¹⁷⁸ §§16–36 gjelder iflg Utlendingslovens §38b ikke beslutninger om behandlingsform og personlig fremmøte.

Bestemmelsen i foregående punktum omfatter også dokument som gjelder innhenting av dokument som nevnt under bokstavene a, b eller c.

Selv om dokumentet er unntatt etter reglene i annet ledd, har parten rett til å gjøre seg kjent med de deler av det som inneholder faktiske opplysninger eller sammendrag eller annen bearbeidelse av faktum. Dette gjelder likevel ikke faktiske opplysninger uten betydning for avgjørelsen og heller ikke når opplysningene eller bearbeidelsen finnes i et annet dokument som parten har adgang til.

...

§19. (innskrenket adgang til visse slags opplysninger).

En part har ikke krav på å få gjøre seg kjent med de opplysninger i et dokument

- a) som er av betydning for rikets sikkerhet, forholdet til fremmede stater eller landets forsvar,
- b) som angår tekniske innretninger, produksjonsmetoder, forretningsmessige analyser og beregninger og forretningshemmeligheter ellers, når de er av en slik art at andre kan utnytte dem i sin egen næringsvirksomhet, eller
- c) som det av hensyn til hans helse eller hans forhold til personer som står ham nær, må anses utilrådelig at han får kjennskap til; likevel slik at opplysningene på anmodning skal gjøres kjent for en representant for parten når ikke særlige grunner taler mot det.

Med mindre det er av vesentlig betydning for en part, har han heller ikke krav på å få gjøre seg kjent med de opplysninger i et dokument som gjelder

- a) en annen persons helseforhold, eller
- b) andre forhold som av særlige grunner ikke bør meddeles videre.

Kongen kan gi forskrifter som for særskilte saksområder utfyller eller nærmere fastlegger hvordan §§ 18 og 19 skal anvendes. Når tungtveiende grunner taler for det, kan forskriftene også gjøre unntak fra disse paragrafer.

§20. (gjennomsyn og utlån av saksdokumenter).

Forvaltningsorganet bestemmer ut fra hensynet til forsvarlig saksbehandling hvordan dokumentene skal gjøres tilgjengelig for partene. Dersom partsinnsyn kan motvirke muligheten for å få saken avklart, kan fastsettes at parten ikke skal ha adgang til dokumentene så lenge undersøkelser pågår. Eksamensbesvarelser og liknende prøver kan den som avlegger eksamen eller prøve, nektes adgang til inntil bedømmelsen er avsluttet.

På anmodning skal en part gis avskrift, utskrift eller kopi av dokument. Advokat som opptre som fullmektig for en part, skal få utlånt dokumentene når ikke særlige grunner taler mot det. Ved utlån bør det settes tidsfrist. Dersom ikke

saksdokumentene blir tilbakelevert forvaltningsorganet i rett tid, er kravet om tilbakelevering særlig tvangsgrunnlag etter tvangsfullbyrdelsesloven kap 13.

Har partene krav på å få se deler av et dokument, kan opplysningene gis dem ved utdrag av det dersom forvaltningsorganet finner det hensiktsmessig.

Avskrifter, utskrifter og kopier skal gis vederlagsfritt. Kongen kan likevel gi forskrifter om betaling for avskrifter, utskrifter eller kopier.

Når en part har anmodet om å få gjøre seg kjent med dokument som han etter § 18 har adgang til å få se, skal det settes ham en viss frist for mulig uttalelse, såfremt ingen frist er satt i medhold av § 16 eller den fastsatte frist anses utilstrekkelig. Dette gjelder likevel ikke dersom hensynet til vesentlige offentlige eller private interesser taler mot utsettelse.

§21. (klage over avslag om å få gjøre seg kjent med et dokument).

Blir anmodning om å få gjøre seg kjent med et bestemt dokument eller opplysning avslått, skal parten gjøres merksam på den bestemmelse som ligger til grunn for avslaget, og opplyses om at det kan påklages etter annet ledd.

Den som har satt fram begjæringen, kan påklage avslaget i samsvar med reglene i kap. VI. Fylkesmannen er klageinstans når avslaget er truffet av kommunalt eller fylkeskommunalt organ.

...

§24. (når enkeltvedtak skal grunngis).¹⁷⁹

Enkeltvedtak skal grunngis. Forvaltningsorganet skal gi begrunnelsen samtidig med at vedtaket treffes.

...

§25. (begrunnelsens innhold).¹⁶

I begrunnelsen skal vises til de regler vedtaket bygger på, med mindre parten kjenner reglene. I den utstrekning det er nødvendig for å sette parten i stand til å forstå vedtaket, skal begrunnelsen også gjengi innholdet av reglene eller den problemstilling vedtaket bygger på.

I begrunnelsen skal dessuten nevnes de faktiske forhold som vedtaket bygger på. Er de faktiske forhold beskrevet av parten selv eller i et dokument som er gjort kjent for parten, er en henvisning til den tidligere framstilling tilstrekkelig. I tilfelle skal det i underretningen til parten vedlegges kopi av framstillingen.

¹⁷⁹ §§16–36 gjelder iflg Utlendingslovens §38b ikke beslutninger om behandlingsform og personlig fremmøte.

De hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn, bør nevnes. Er det gitt retningslinjer for skjønnsutøvingen, vil i alminnelighet en henvisning til retningslinjene være tilstrekkelig.

...

§33. (saksforberedelsen i klagesak).¹⁶

Om forberedelse m.m. av klagesaker gjelder kapittel IV og V tilsvarende, når ikke annet følger av reglene i denne paragraf. ...

Klageinstansen skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Den kan pålegge underinstansen å foreta nærmere undersøkelser m.m.

§34. (klageinstansens kompetanse).¹⁸⁰

Dersom vilkårene for å behandle klagen ikke foreligger, skal klageinstansen avvise saken, jfr. dog § 31. Klageinstansen er ikke bundet av at underinstansen har ansett vilkårene for å foreligge.

Tas klagen under behandling, kan klageinstansen prøve alle sider av saken og herunder ta hensyn til nye omstendigheter. Den skal vurdere de synspunkter som klageren kommer med, og kan også ta opp forhold som ikke er berørt av ham.

...

Klageinstansen kan selv treffe nytt vedtak i saken eller oppheve det og sende saken tilbake til underinstansen til helt eller delvis ny behandling.

...

§37. (utredningsplikt, forhåndsvarsling og uttalelser fra interesserte).

Forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes.

...

¹⁸⁰ §§16–36 gjelder iflg Utlendingslovens §38b ikke beslutninger om behandlingsform og personlig fremmøte.

§41. (virkningen av feil ved behandlingsmåten).

Er reglene om behandlingsmåten i denne lov eller forskrifter gitt i medhold av loven ikke overholdt ved behandlingen av en sak som gjelder enkeltvedtak, er vedtaket likevel gyldig når det er grunn til å regne med at feilen ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold.

§42. (utsatt iverksetting av vedtak).

Underinstansen, klageinstans eller annet overordnet organ kan beslutte at vedtak ikke skal iverksettes før klagefristen er ute eller klagen er avgjort. Når en part eller en annen med rettslig klageinteresse akter å gå til søksmål eller har reist søksmål for å få vedtaket prøvd ved domstol, kan organ som nevnt utsette iverksettingen til det foreligger endelig dom. Det samme gjelder når en part eller en annen med rettslig klageinteresse akter å bringe eller har brakt en sak inn for Stortingets ombudsmann for forvaltningen. Anmodninger om utsetting skal avgjøres snarest mulig. For øvrig gjelder det som er bestemt i annen lovgivning om utsettende virkning av klage, søksmål m.m. Det kan settes vilkår for utsettingen. Avslag på anmodning om utsetting skal være grunnlagt. Begrunnelse skal gis samtidig med avslaget.

Vedlegg 2

UTLENDINGSNEMNDA: ORGANISASJON OG SAKSGANG

UNEs organisasjon

Figur 23 på neste side gir en oversikt over Utlendingsnemndas organisasjonsstruktur, oppdatert pr 01.01.03.

Saksgang

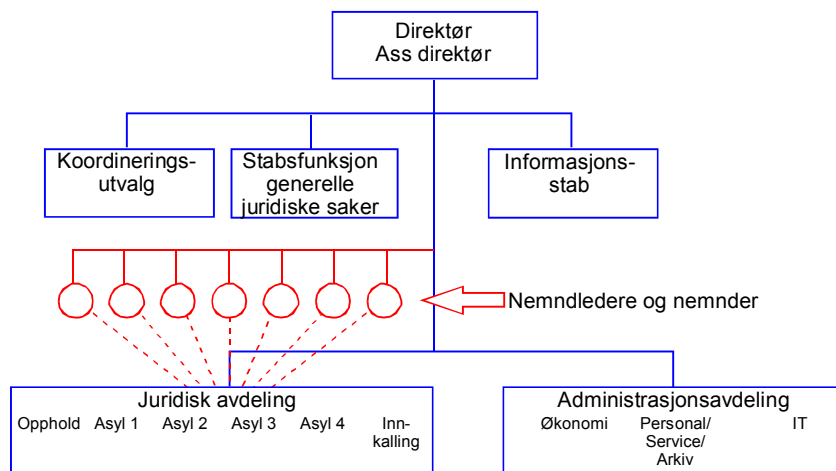
UNE behandler flere sakstyper, og ulike saker får forskjellig behandlingsmåte avhengig av kjennetegn ved saken.

Figur 25 på s 247 gir en oversikt over saksgangen i asylsaker. Figur 24 på neste side viser hva ulike typer bokser symboliserer. Hvem som står ansvarlig for de forskjellige aktiviteter og beslutninger, er symbolisert gjennom ulike farger. Disse er forklart i rammen «Hvem» i figur 25 . Trinnene i figuren gjennomgås nærmere i tabellen på s 248–251.

Flytskjemaet og tabellene er hentet fra delrapporten og er ajour pr 01.01.02.

UNEs organisasjonsstruktur

Pr desember 2002



Figur 23

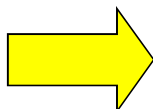
Flytdiagram – symboler



Startpunkt



Handling



Flytt/
videresend



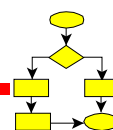
Beslutning/
valg



Alternativer



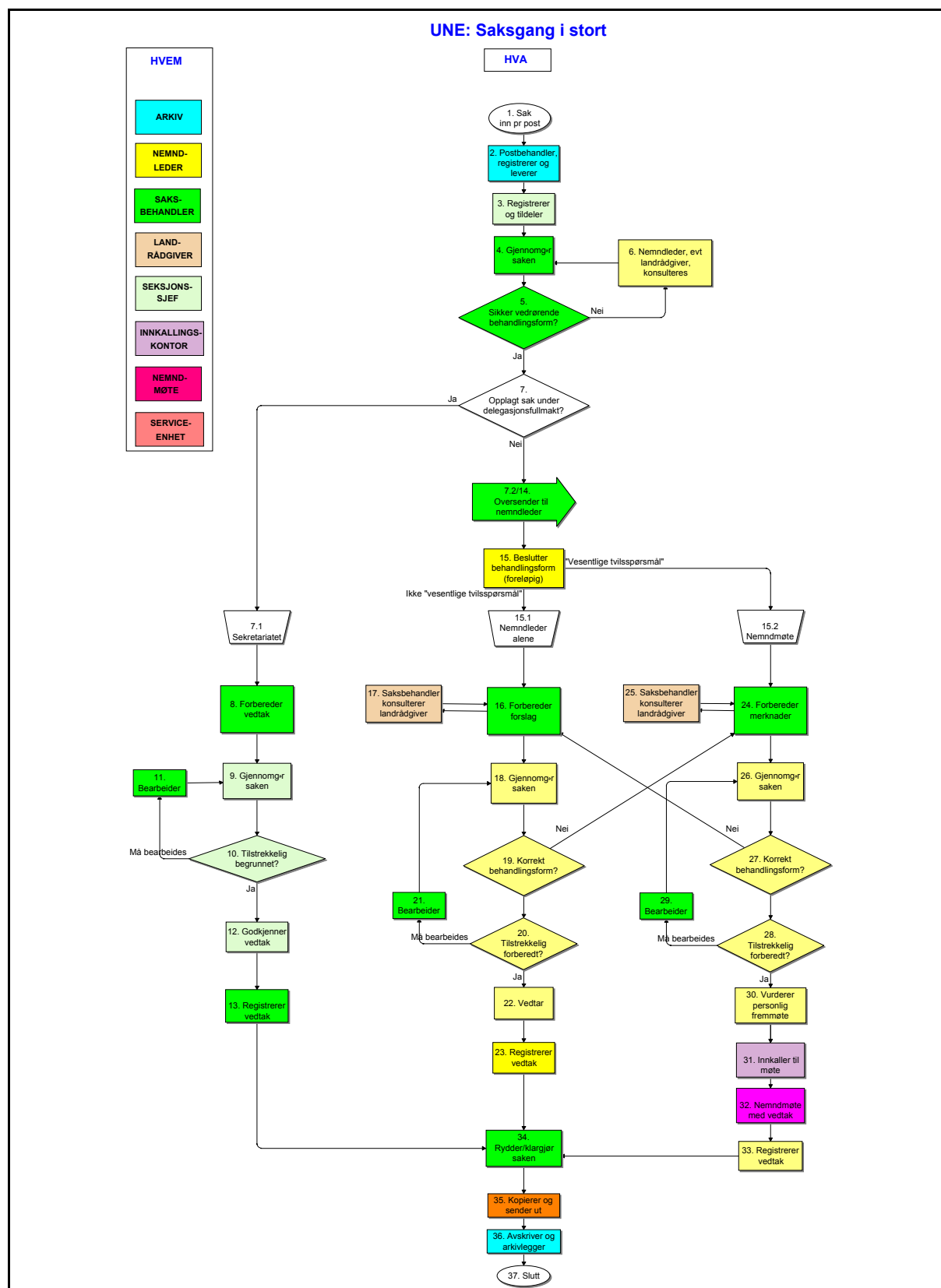
Stoppunkt



3AP B06

rhKnoff

Figur 24



Saksgangen i asylsaker		
Nr	Delaktivitet/beslutningspunkt	Kommentar
1	Sak inn	Saker kommer normalt inn fra pr post fra UDI. Omgjøringsbegjæringer kan komme inn pr telefax.
2	Arkivet behandler, registrerer og leverer posten til seksjonssjef	Telefaxer og post i hastesaker leveres ut senest innen 1 time etter ankomst. Ordinært leveres post én til to ganger pr dag. Iflg produksjonsstatistikk fra høsten 2001 ble rundt halvparten av posten videreført innen to dager fra mottagelsen, henimot 30 % tok inntil en arbeidsuke, 15 % inntil to arbeidsuker, og ca 5 % mer enn 2 arbeidsuker. Sistnevnte forløp gjelder stort sett en opphopning i september 2001. Arbeidsomfanget pr sak ligger rundt 5–10 minutter. Det kan imidlertid ta atskillig lenger tid å håndtere ettersendt materiale, som det er ganske mye av.
3	Seksjonssjef registrerer saken og tildeler den til en saksbehandler	Arbeidsoperasjonen tar 5–20 minutter. Noen lavt prioriterte saker kan forbli ufordelt i lengre tid fordi de skal tas «på dugnad».
4	Saksbehandler gjennomgår saken	Gjennomgåelsen er i prinsippet rettet mot beslutning om behandlingsform. Omfanget av arbeidet varierer sterkt. Vurderingen kan bli så omfattende at saksforberedelsen på det nærmeste er ferdig når beslutningen om behandlingsform tas. Arbeidsoperasjonen kan ta fra 30 minutter til et par dagsverk. Totalt tidsforløp kan spenne fra 1–2 dager til 3–4 måneder.
5	Saksbehandler vurderer om hun er sikker på hvordan saken skal behandles (videre til 6 eller 7)	
6	Nemndleder og eventuelt landrådgiver konsulteres dersom saksbehandler er usikker (tilbake til 4)	Arbeidsoperasjonen tar mellom 10 og 60 minutter. Tidsforløpet er normalt kort, men kan strekke seg til 1–2 dager eller noe mer dersom nemndleder eller landrådgiver er fraværende.
7	Saksbehandler tar stilling til om det dreier seg om en opplagt sak som faller inn under delegasjonsfullmakten (videre til 8 eller 14)	Beslutningen markerer avslutningen av delaktivitet 4–6.
Alternativ 7.1: Behandling i sekretariatet		Denne behandlingsmåten kan iflg delegasjonsfullmakt benyttes dersom det er åpenbart at UDIs vedtak vil bli omgjort eller opprettholdt. Andel høsten 2001: Ca 45 %
8	Saksbehandler forbereder vedtak	Arbeidsoperasjonen tar gjerne 1–2 timer, men kan i beste fall avsluttes etter 30 minutter. I verste fall kan lavt prioriterte saker bli liggende i 6–12 måneder i påvente av «dugnad».

Saksgangen i asylsaker		
Nr	Delaktivitet/beslutningspunkt	Kommentar
9	Seksjonssjef gjennomgår saken	I noen tilfelle ivaretas annenhåndsbehandlingen av erfarne saksbehandlere med fullmakt. Arbeidsoperasjonen tar fra 5 minutter til en time. Tidsforløpet er vanligvis rundt en halv arbeidsdag, men enkelte saker kan ligge og vente i flere uker.
10	Seksjonssjef vurderer om vedtaket er tilstrekkelig begrunnet (videre til 11 eller 12)	
11	Saksbehandler bearbeider eventuelt vedtaket videre (tilbake til 9)	Bearbeidingen tar sjelden mer enn 5–15 minutter og maksimum en halvtime, og er så godt som alltid unnagjort innen 4–8 timer.
12	Seksjonssjef godkjenner vedtaket	Aktiviteten gjøres normalt raskt unna, men saken kan bli liggende til neste dag hvis seksjonssjefen er opptatt eller bortreist. Ved lengre fravær er signaturfullmakt plassert.
13	Saksbehandler registrerer vedtaket (videre til 34)	Arbeidsoperasjonen tar et minutt eller to og gjøres straks.
Alternativ 7.2: Videre vurdering av behandlingsform, ved nemndleder		Hvis sekretariatet ikke er i tvil om hvordan saken skal behandles, går den rett til 16 eller 24.
14	Saksbehandler oversender saken til nemndleder	
15	Nemndleder vurderer om det foreligger «vesentlige tvilsspørsmål» og tar en foreløpig beslutning om behandlingsform	Dersom nemndleder har vært trukket inn i vurderingen under aktivitet 6, kan denne beslutningen fattes raskt. På den annen side kan nemndleder være usikker og vente med endelig valg av behandlingsmåte til saksforberedelsen er kommet lenger. I så fall registreres ikke behandlingsmåten allerede her, men først ved delaktivitet 19 eller 24.
Alternativ 15.1: Behandling ved nemndleder alene		Denne behandlingsmåten kan benyttes dersom saken ikke frembyr vesentlige tvilsspørsmål. Andel høsten 2001: Ca 50 %
16	Saksbehandler forbereder forslag (videre til 17 eller 18)	Arbeidsomfanget er normalt 4–8 timer.
17	Saksbehandler konsulterer eventuelt landrådgiver (tilbake til 16)	Landrådgiver kan investere 4–8 timer i vurderingen av saken, men kan også gi et råd i løpet av noen minutter.

Saksgangen i asylsaker		
Nr	Delaktivitet/beslutningspunkt	Kommentar
18	Nemndleder gjennomgår saken	Nemndleder kan bruke alt fra 15 minutter til to dagsverk på å gjennomgå og vurdere saken og fatte vedtak (jvf aktivitet 20 og 22). Gjennomgåelsen kan munne ut i en beslutning om at saken er av en slik karakter at den skal behandles i nemndmøte. I så fall går den tilbake til saksbehandler med nytt mandat for saksforberedelsen.
19	Nemndleder vurderer om behandlingsformen er korrekt, eller om saken bør tas opp i nemndmøte (videre til 20 eller 24)	
20	Nemndleder vurderer om saken er tilstrekkelig forberedt (videre til 21 eller 22)	
21	Saksbehandler bearbeider eventuelt vedtaket videre (tilbake til 18)	Tidsforløp og ressursforbruk varierer.
22	Nemndleder vedtar	(Se kommentar til aktivitet 18–20.)
23	Nemndleder registrerer vedtaket (videre til 34)	Registreringen tar et minutt eller to og utføres som regel straks vedtaket er formulert.
Alternativ 15.2: Behandling i nemndmøte		Denne behandlingsmåten skal benyttes dersom saken frembyr vesentlige tvilsspørsmål. Andel høsten 2001: 5–10 %
24	Saksbehandler forbereder merknader (videre til 25 eller 26)	Arbeidsomfanget ligger normalt rundt 4 timeverk. I beste fall kan det ta ca 90 minutter, i særlig kompliserte saker kan saksbehandler bruke 2–5 dagsverk. Tidsforløpet kan bli lenger fordi kompliserte saker trenger noe modningstid. Dette innebærer ikke nødvendigvis noen forsinkelse, siden det uansett er ventetid mellom beramming og avvikling av nemndmøtet.
25	Saksbehandler konsulterer eventuelt landrådgiver (tilbake til 24)	Landrådgiver kan investere 4–8 timer i vurderingen av saken, men kan også gi et råd i løpet av noen minutter.

Saksgangen i asylsaker		
Nr	Delaktivitet/beslutningspunkt	Kommentar
26	Nemndleder gjennomgår saken	Aktivitet 26–28 og 30 kan ta noen få minutter dersom nemndleder har vært trukket inn i forberedelsen på tidligere trinn. Et vanligere ressursforbruk er et par dagsverk. I sjeldne tilfelle bruker nemndleder kanskje 1–2 ukeverk på gjennomgåelse og vurdering av én nemndmøtesak. Det totale tidsforløpet er avhengig av hvor høyt sakstypen er prioritert. Gjennomgåelsen kan munne ut i en beslutning om at saken likevel skal behandles av nemndleder alene. I så fall går den tilbake til saksbehandler for omforming fra «merknader» til «forslag til vedtak».
27	Nemndleder vurderer om behandlingsformen er korrekt, eller om saken bør tas opp i nemndmøte (videre til 28 eller 16)	
28	Nemndleder vurderer om saken er tilstrekkelig forberedt (videre til 29 eller 30)	
29	Saksbehandler bearbeider eventuelt vedtaket videre (tilbake til 26)	Tidsforløp og ressursforbruk varierer.
30	Nemndleder vurderer om klager skal kunne møte personlig i nemndmøtet	(Se kommentar til aktivitet 26–28.)
31	Innkallingskontoret berammer og innkaller til nemndmøte	Arbeidsomfanget ligger på 10–20 minutter. Dette gjøres normalt unna på dagen, men ved stort saksomfang kan liggetiden komme opp i to–tre uker. Som nevnt under 24 kan saksbehandlingen pågå også etter innkalling.
32	Nemndmøtet behandler saken og fatter vedtak	Møtene kan ta så lite som 30 minutter, men i noen møter går det med opptil 16 timer på én sak. Arbeidsomfanget inkluderer denne varigheten multiplisert med 3–4 personer. Nemndmedlemmenes tidsbruk til reise og forarbeid kommer i tillegg.
33	Nemndleder registrerer vedtaket (videre til 34)	Registreringen utføres som regel straks vedtaket er formulert og tar bare et par minutter.
Felles aktiviteter		
34	(Fra 13, 23 eller 33) Saksbehandler rydder og klargjør	Klargjøringen tar 5–10 minutter.
35	Serviceenheten kopiérer og sender ut vedtaket	Arbeidsomfanget ligger mellom 10 og 60 minutter pr sak. Liggetid avhenger av pågangen.
36	Arkivet avskriver og arkivlegger (til 37 – Slutt)	Arbeidsomfanget ligger mellom 5 og 15 minutter pr sak.

Vedlegg 3

INTERNE RETNINGSLINJER OM AVVIKLING AV NEMNDMØTER

INTERNE RETNINGSLINJER NR.: 09/2001 – J/A

Saksnr.: 2/34

Dato: Sist revidert 17/9-02 - Opprinnelig dato 20/2-01

Saksbehandler: JJE/SJO

Til : Alle i Utlendingsnemnda

Nemndsamling – retningslinjer for gjennomføring

Nedenfor følger en oversikt over de ulike aktørenes funksjon og oppgaver i forbindelse med nemndmøtene, samtidig som det gis retningslinjer for hvordan en nemndsamling skal gjennomføres. Innholdet i retningslinjene er gjort kjent for nemndmedlemmer, advokat og tolk før nemndsamling. Det forutsettes at advokaten orienterer sin klient. Klager som møter uten advokat eller annen fullmektig orienteres i møtet.

1. Generelt om nemndmøtesaker

Utlendingsnemnda (UNE) er et uavhengig domstollignende klageorgan for behandling av klager på Utlendingsdirektoratets (UDI) vedtak etter reglene i utlendingsloven og utlendingsforskriften. Nemnda bestemmer selv behandlingsform for den enkelte sak. Saker som ikke avgjøres i nemndmøte, med eller uten personlig fremmøte, avgjøres av nemndleder alene eller sekretariatet.

Klagesaker som behandles i nemndmøte forberedes av sekretariatet, og avgjøres av en nemndleder og to nemndmedlemmer. Alle er uavhengige og nøytrale i forhold til førsteinstansbehandlingen i UDI og skal i henhold til forvaltningsloven bidra til at saken blir så

godt opplyst som mulig, slik at et riktig vedtak kan treffes. Nemndmedlemmene skal få kopier av aktuelle saksdokumenter og dokumentlista for gjennomgang på egen hånd før møtet. Alle saksdokumentene skal være tilgjengelige for medlemmene under forberedelsen av saken. Saken avgjøres ut fra opplysningene i det skriftlige materialet og det som framkommer i nemndmøtet. Det er nødvendig å begrense behandlingen under møtet til sentrale og uavklarte spørsmål og problemstillinger, og konsentrere seg om forhold av avgjørende betydning for utfallet. Det er forvaltningsloven og utlendingsloven som regulerer UNEs virksomhet. Det er ingen partsprosess og bevisumiddelbarhet, men forvaltningslovens prinsipper om best mulig saksopplysning som gjelder. Utlendingsdirektoratet er ikke representert, og det er ingen som skal forsvare dets vedtak. Nemndmøtene foregår for lukkede dører. Det framgår av vedtaket hvem som stemte for hva og begrunnelsen for resultatet.

2. De ulike aktørene i nemndmøte og deres oppgaver/roller

Nemndleder: Nemndlederen er ansatt i Utlendingsnemnda og har dommerkompetanse. Nemndlederen har ansvaret for at saken er tilstrekkelig forberedt (alle viktige

problemstillinger er belyst), for gjennomføringen av nemndmøtet og for veiledning av nemndmedlemmene. Nemndlederen leder møtet, styrer utspørringen av klageren, og avgjør saken sammen med nemndmedlemmene. Nemndlederen skriver protokoll fra møtet og utformer vedtaket.

Nemndmedlemmer: Nemndmedlemmene er oppnevnt etter forslag fra Kommunal- og regionaldepartementet, Utenriksdepartementet, Norges Juristforbund og ulike humanitære organisasjoner som arbeider på feltet. De trekkes ut slik at det alltid skal være en som er foreslått av de humanitære organisasjonene i hvert nemndmøte, og fortrinnsvis skal begge kjønn være representert. Nemndmedlemmene har taushetsplikt og skal, uten å ta utenforliggende hensyn, og på bakgrunn av reglene i utlendingsloven, utlendingsforskriften og andre rettskilder, sammen med nemndlederen avgjøre om Utlendingsdirektoratets vedtak skal opprettholdes eller endres.

Saksbehandler: Saksbehandleren er ansatt i Utlendingsnemnda og utgjør en del av sekretariatet. Saksbehandleren har forberedt saken og gir i nemndmøte en kort muntlig framstilling av sakens faktum og hva som er hovedproblemstillingene og tvilsspørsmålene slik saken står før møtet. Dette kan relatere seg til både faktiske, juridiske og landkunnskapsmessige spørsmål. Saksbehandleren kan, i likhet med de øvrige aktørene i møtet, stille spørsmål til klageren. Etter at klageren og advokaten har forlatt møtet, men før rådslagningen starter, gir

saksbehandleren en kort avsluttende kommentar til saken, peker på hva nytt som etter vedkommendes mening er kommet fram i møtet som kan være av betydning for resultatet, og er tilgjengelig for spørsmål fra nemndlederen og nemndmedlemmene. Saksbehandleren har en objektiv rolle og skal bistå nemndmøtet med kunnskap av betydning for saken, enten denne er til gunst eller ugunst for klageren. Saksbehandleren deltar ikke i avgjørelsen av saken.

Landrådgiver: Landrådgiveren er ansatt i Utlendingsnemnda og utgjør en del av sekretariatet. I de tilfellene det er behov for landkunnskap utover det saksbehandleren har, kan landrådgiveren for det aktuelle området delta i møtet. I likhet med saksbehandleren har også landrådgiveren anledning til å stille spørsmål, eventuelt gi en avsluttende kommentar og bli stilt spørsmål til fra nemndlederen og nemndmedlemmene etter at klageren og advokaten har forlatt møtet. Også landrådgiveren har en objektiv rolle, og formålet med eventuelt å trekke en landrådgiver inn i møtet, er å tilføre nemndmøtet kunnskap. Landrådgiveren deltar ikke i avgjørelsen av saken.

Klager: Klageren kan gis anledning til å møte personlig og uttale seg. I asylsaker skal slik adgang som hovedregel gis når saken først er besluttet behandlet i nemndmøte. Unntak kan gjøres bl.a. når det ikke er tvil om faktum i saken, eller det anses åpenbart at personlig frammøte ikke vil ha betydning for avgjørelsen. Formålet med at klageren møter, er at vedkommende skal få forklare seg og

derived bidra til at saken blir best mulig opplyst før avgjørelse tas.

Advokat: Advokaten (annen fullmektig) kan møte sammen med klageren og bistå denne i nemndmøtet. Advokaten kan stille spørsmål til klageren og får anledning til å gi en avsluttende oppsummering .

Tolk: Tolk engasjeres til det enkelte oppdraget. Tolken er nøytral og oversetter muntlig alt som blir sagt i møtet, unntatt advokatens oppsummering til slutt dersom klageren ikke har innvendinger. Tolken skal ikke vurdere eller kommentere opplysninger. Ved bruk av tolk er det viktig å huske på alltid og henvende seg direkte til den man spør eller svarer, ikke til tolken. Tolken har taushetsplikt.

Andre: For å få saken best mulig opplyst kan nemndleder i tilfeller der dette ikke like godt kan gjøres skriftlig, la andre møte personlig å uttale seg, i hele eller deler av den delen av møtet der klageren er til stede. Ingen kan pålegges å møte.

3. Gjennomføringen av nemndmøtesamlingen

3.1 Formøte mellom nemndleder og nemndmedlemmer

3.1.1. Nemndsamlingen innledes med at nemndlederen tar i mot nemndmedlemmer i UNEs lokaler for presentasjon. Dersom nemndmedlemmene skal møte andre nemndledere i løpet av samlingen orienteres de om det. En nemndsamling varer normalt i

3 dager. Det behandles som hovedregel en sak med personlig frammøte pr dag. I tillegg behandles det et visst antall saker uten personlig frammøte. Antallet vil kunne variere noe alt etter hvor omfattende sakene som behandles i løpet av samlingen er.

3.1.2. Nemndlederen viser til herværende retningslinjer for gjennomføring av nemndsamling, som er utsendt på forhånd, og orienterer kort om møtenes gjennomføring og tidsrammene som gjelder for de sakene som skal behandles. Det utdeles møteoversikt med hvilke saker som skal behandles og tidsplan for alle dagene nemndsamlingen varer. Nemndlederen orienterer også om hvor lang tid nemndmedlemmene har til forberedelse for den enkelte sak. I unntakstilfeller kan nemndmedlemmene, etter avtale med nemndlederen, ta neste dags saksdokumenter med seg hjem/til hotellet for forberedelse. Det vil uansett ikke bli gitt godtgjøring for mer enn lang dag.

3.1.3. Nemndmedlemmene formenes. Dette kan gjøres ved at nemndleder henviser til, evt. gjennomgår, veiledningsbrevet herfra og spør om nemndmedlemmene har forstått innholdet. Eventuelle uklarheter avklares.

3.1.4. Nemndlederen minner om taushetsplikten og gjennomgår habilitetsreglene. Nemndlederen og nemndmedlemmene erklærer seg habile hvis så er tilfelle. Nemndlederen presiserer at diskusjon av sak skal foregå i nemndmøtet hvor alle er til stede, og at saksdokumenter, på grunn av taushetsplikten, ikke må diskuteres eller vises

fram til nemndmedlemmer i andre saker eller andre utenforstående.

3.1.5. Saksdokumenter deles ut. De mest sentrale dokumentene skal foreligge i et kopisett til hvert av nemndmedlemmene og nemndlederen. Det samme gjelder kopi av sakens originale dokumentliste og UNEs interne merknader. Alle sakens originaldokumenter skal under forberedelsen være tilgjengelige for nemndmedlemmene i møterommet. De interne merknadene inneholder en framstilling av sakens faktum og en redegjørelse for og vurdering av de sentrale problemstillingene og tvilsspørsmålene, slik at det skal være tydelig hva det er nemndmøtet skal ta stilling til. Merknadene er grunnlaget for den muntlige saksframstillingen som gis i møtet. Det kan også være vedlagt landrapporter og andre notater av mer generell art som kan ha betydning for vurderingen av saken. Nemndlederen gjør nemndmedlemmene oppmerksom på hvilke saksdokumenter som er særlig sentrale. Kopisettene kan beholdes av nemndmedlemmene til saken er avsluttet. Alle dokumentene må leveres inn ved samlingens avslutning, jf punkt 3.3.11 nedenfor.

3.2 Nemndmøte med personlig frammøte

3.2.1. Nemndlederen møter nemndmedlemmene ca 15 minutter før nemndmøtet for presentasjon hvis vedkommende ikke deltok i formøtet, og avklaring av eventuelle spørsmål om saken/gjennomføringen av møtet.

3.2.2. Nemndlederen henter tolken, som presenteres for nemndmedlemmene og får en skriftlig oversikt med navn og tittel/funksjon på alle som skal være til stede i møtet.

3.2.3. Det gis beskjed til resepsjonen om å hente klageren og advokaten (fullmektigen).

3.2.4. Nemndlederen åpner møtet med å redegjøre for hvilken sak som skal behandles, hva klagen gjelder og hvem klageren og advokaten er: «Nemnda skal i dag behandle sak nr: (FK-nr ...) som gjelder klage over Utlendingsdirektoratets vedtak av (dato ...) vedrørende (sakstype ...). Klager er (navn ...) fra (land ...) , som møter med advokat (evt. fullmektig) (navn ...). Formålet med møtet er å få saken så godt opplyst som mulig før avgjørelse treffes».

3.2.5. Nemndlederen presenterer seg og nemndmedlemmene ved navn og funksjon og orienterer om at det er de som sammen skal ta stilling til klagen. Det opplyses videre om at nemndmedlemmene på forhånd har gjort seg kjent med saken, at de kjenner habilitetsreglene og at alle har erklært seg habile. Nemndlederen spør om klageren har innvendinger til nemndmøtets sammensetning. Tolken presenteres deretter, og nemndlederen spør om det er noen innvendinger mot denne.

Til slutt i innledningen presenteres den/de som er til stede fra sekretariatet, og det opplyses om vedkommendes rolle og oppgaver i møtet, jf den generelle beskrivelsen foran under punkt 2.

3.2.6. Nemndlederen orienterer om tidsrammen for nemndmøtet. Det er normalt avsatt inntil 3 timer til møtet, hvorav klageren og advokaten er til stede første del (inntil 2 timer). Etter det vil nemnda trekke seg tilbake for rådslagning.

3.2.7. Klageren blir spurt om personalia (navn, fødselsdato, nasjonalitet og eventuelt yrke/stilling i Norge). Dette protokollføres.

3.2.8. Saksframlegg. Saksbehandleren redegjør kort for sakens faktum, hva som er problemstillingene og hvilke tvilsspørsmål saken reiser. Nemndlederen kan supplere/utdype.

3.2.9. Det gis anledning til en kort kommentar/spørsmål fra klageren/advokaten til saksframlegget.

3.2.10. Nemndlederen henvender seg til klageren: «Du har nå anledning til å forklare deg for nemnda. Jeg må da gjøre deg oppmerksom på at du er pliktig til å forklare deg sannferdig og at falsk forklaring kan medføre straffansvar, jfr. strl. § 166. Du har plikt til å gi opplysninger som kan ha betydning for avgjørelsen, jfr. utl. § 44 annet ledd. Vi starter med at jeg og nemndmedlemmene stiller spørsmål til deg. Advokaten og saksbehandleren vil også få anledning til å stille spørsmål underveis.»

3.2.11. Avsluttende oppsummering fra advokaten.

3.2.12. Nemndlederen orienterer avslutningsvis om når avgjørelse i saken vil foreligge, og at klageren vil bli orientert om resultatet via sin advokat. Nemndlederen takker deretter for fremmøtet.

3.2.13. Pause. Klageren og advokaten forlater møtet.

3.2.14. Kort avsluttende kommentar fra saksbehandleren, som peker på hva nytt som etter vedkommendes mening er kommet fram i møtet som kan være av betydning for resultatet og svarer på eventuelle spørsmål. Saksbehandleren kan også komme med forslag til en konklusjon.

3.2.15. Saksbehandleren forlater møtet, men kan etter behov stå til disposisjon for nemndlederen og nemndmedlemmene helt fram til vedtak er fattet.

3.2.16. Rådslagning, stemmegivning og konklusjon.

3.2.17. Nemndlederen skriver møteprotokoll. Denne underskrives av nemndlederen og nemndmedlemmene.

3.2.18. Nemndlederen skriver vedtaket ihht til nemndmøtets konklusjoner og begrunnelser. Eventuelle dissenser og begrunnelsene for disse skal framgå av vedtaket. Hvis det er behov for det går nemndmedlemmene gjennom vedtaket, evt. sammen med nemndlederen. Nemndlederen underskriver vedtaket. Vedtaket skal ikke meddeles parten før det er skrevet og klart for utsendelse.

3.2.19. Møtet heves og saksdokumentene samles inn.

3.3. Nemndmøte uten personlig frammøte

3.3.1. Nemndlederen møter nemndmedlemmene ca ½ - 1 time forut for møtet for presentasjon og utdeling av saksdokumenter til gjennomsyn hvis det ikke er gjort tidligere. Nemndlederen gjør nemndmedlemmene oppmerksom på hvilke saksdokumenter som er særlig sentrale i saken.

3.3.2. Nemndlederen åpner møtet med å redegjøre for hvilken sak som skal behandles og hva klagen gjelder: "Nemnda skal i dag behandle sak nr: (Fk-nr ...) som gjelder klage over Utlendingsdirektoratets vedtak av (dato ...) vedrørende (sakstype ...). Klager er (navn ...) fra (land ...)."

3.3.3. Nemndlederen presenterer den som eventuelt er til stede fra sekretariatet, og det opplyses om vedkommendes rolle og oppgaver i møtet.

3.3.4. Nemndlederen opplyser om tidsrammen for møtet. Det er normalt satt av inntil 2 timer til møtet.

3.3.5. Saksframlegg. Saksbehandleren (nemndleder hvis saksbehandleren ikke er til stede) redegjør kort for sakens faktum, hva som er problemstillingene og hvilke tvilsspørsmål saken reiser, og fremmer eventuelt et forslag til konklusjon.

3.3.6. Det gis anledning til spørsmål til saksframlegget eller andre spørsmål til saksbehandleren.

3.3.7 Saksbehandleren forlater møtet.

3.3.8. Rådslagning, stemmegivning og konklusjon.

3.3.9. Nemndlederen skriver møteprotokoll. Denne underskrives av nemndlederen og nemndmedlemmene.

3.3.10. Nemndlederen skriver vedtaket ihht til nemndmøtets konklusjoner og begrunnelser. Eventuelle dissenser og begrunnelsene for disse skal framgå av vedtaket. Hvis det er behov for det går nemndmedlemmene gjennom vedtaket, evt. sammen med nemndlederen. Nemndlederen underskriver vedtaket. Vedtaket skal ikke meddeles parten før det er skrevet og klart for utsendelse.

3.3.11. Møtet heves, og saksdokumentene samles inn.

Terje Sjeggstad
direktør

Vedlegg 4

SPØRRESKJEMAER TIL ADVOKATER, NEMNDMEDLEMMER OG NEMNDLEDERE

Spørreskjema til ADVOKATER SOM HAR MØTT I UTLENDINGSNEMNDA

Vennligst returnér innen 13 desember 2002.

rhKnoff/Agenda Utredning & Utvikling har fått i oppdrag av Kommunal- og regionaldepartementet å evaluere Utlendingsnemnda (UNE). I den anledning ber vi deg om å fylle ut dette spørreskjemaet og returnere det **innen 13 desember**. Undersøkelsen er *anonym*.

Spørreskjemaet tar opp spørsmål som er av stor betydning for mange mennesker. Skjemaet er relativt omfattende. Det skal bli tjene til å etterprøve funnene i NOAS' rapport om UNE (mai 2002) og tilbakemeldingene UNE selv samler inn etter nemndmøter.

De fleste spørsmålene besvares med et **kraftig** merke i en sjekkboks – f.eks. slik for «Ganske enig»:

Helt uenig	☐	☐	☐	☒	☐	Helt enig
---------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	-------------------------------------	--------------------------	-----------

Spørsmål du ikke synes du har grunnlag for å besvare, kan du bare hoppe over.

Flere av spørsmålene er positivt ladet, andre er nøytrale, mens noen er negativt ladet. I en del tilfelle der klart positive og klart negative spørsmål er listet opp i *samme* spørsmålsgruppe, er de «negative» spørsmålene merket med ☹. Dette er gjort for å tydeliggjøre at «Helt enig» i så fall gir uttrykk for et negativt syn.

Resultatene av undersøkelsen vil innvirke på utformingen av den framtidige klageordningen. Det er derfor av stor betydning at alle spørreskjemaene blir returnert! Dersom du har spørsmål til skjemaet eller undersøkelsen, kan du kontakte Richard H Knoff på telefon 22 91 07 90.

1a Hvor lenge har du hatt kontakt med Utlendingsnemnda?

Antall måneder:

1b Omtrent hvor mange nemndmøter har du deltatt i?

Antall nemndmøter:

2 Vennligst oppgi måned og år for det *første* og det *siste* nemndmøtet du har deltatt i

Fyll ut med tall – f.eks. slik: Mnd: 10 – År: 2002

Første gang – Måned: År:

Siste gang – Måned: År:

3 Var du blitt godt informert om prosedyren i nemndmøtet da du møtte i nemnda første gang?

Slett ikke	☐	☐	☐	☐	☐	Absolutt
------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	----------

BESLUTNING OM BEHANDLINGSFORM

4 Hvordan oppfatter du UNEs beslutninger om behandlingsform? Sett ett kryss pr utsagn:

- (a) Sekretariatet avgjør saker hvor det ikke er åpenbart hva utfallet bør bli
- (b) Nemndleder alene avgjør saker som hører hjemme i nemndmøte fordi de byr på vesentlige tvilsspørsmål
- (c) Nemndleder avslår anmodninger om personlig fremmøte selv når dette ville hatt betydning for avgjørelsen

Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	-----------

Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	-----------

Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	-----------

SISTE SAK I SISTE NEMNDMØTE

Spørsmålene i denne delen ber vi deg besvare utfra siste sak som ble behandlet i siste nemndmøte du deltok i. Vi er på det rene med at forløpet av slike møter kan variere. Ved at alle advokater og nemndmedlemmer rapporterer utfra siste sak i siste møte, kan vi få et representativt bilde av denne variasjonen. Du skal derfor ikke svare ut fra hva du betrakter som «mest typisk». Hvis du ikke husker nøyaktig hvilken sak som var den siste du var med på å behandle, velger du den saken du tror var den siste.

5 Hva slags sak var den siste saken i siste nemndmøte? (Sett kryss i én rute)

- ☐ Asyl ☐ Familiegjenforening ☐ Besøksvisum ☐ Utvisning ☐ Annet

6 Omtrent hvor stor prosentandel av tiden i møtet ble brukt til hvert av disse fire temaene? (Fyll ut – sum = 100 %)

Land-
informasjon: Faktum/saksforhold/
klagerens situasjon: Juridiske spørsmål/
rettspraksis: Annet:

7 Innholdet i møtet Sett ett kryss pr utsagn – **hopp over utsagn** som gjelder problemstillinger som ikke var relevante for den sak som ble behandlet

- (a) Situasjonen i klagerens hjemland ble godt belyst
(b) Klagerens egen situasjon ble godt belyst
(c) De juridiske sidene ved saken ble godt belyst
(d) Spesielle hensyn som talte til klagerens fordel ble godt belyst
(e) Vi fikk den tid vi trengte til å legge frem saken

Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig

8 Aktivitetsnivå mens klager og advokat deltok – sett ett kryss pr utsagn:

- (a) Klageren var aktiv i møtet
(b) Jeg var aktiv i møtet
(c) Nemndlederen var aktiv i møtet
(d) Saksbehandleren var aktiv i møtet
(e) Nemndmedlem 1 var aktiv i møtet
(f) Nemndmedlem 2 var aktiv i møtet

Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig

9 Klagerens opptreden – sett ett kryss pr utsagn:

- (a) Klageren fremsto som troverdig
(b) Klageren forsto hva som foregikk i møtet

Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig

10 Nemndlederens opptreden – sett ett kryss pr utsagn. «Negative» spørsmål er merket med ☹.

(a) Møtet ble effektivt ledet	Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
(b) Nemndlederen behandlet klageren høflig og hensynsfullt	Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
(c) Nemndlederen virket godt forberedt	Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
(d) Nemndlederen var kunnskapsrik	Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
(e) Nemndlederen stilte gode spørsmål	Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
(f) Nemndlederen var objektiv	Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
(g) Nemndlederen korrigerer upassende opptreden (hopp over hvis ikke relevant)	Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
(h) Nemndlederen var tydelig skeptisk til klageren ☹	Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig

11 Saksbehandlerens opptreden – sett ett kryss pr utsagn. «Negative» spørsmål er merket med ☹.

(a) Saksbehandleren virket godt forberedt	Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
(b) Saksbehandleren var kunnskapsrik	Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
(c) Saksbehandleren stilte gode spørsmål	Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
(d) Saksbehandleren var objektiv	Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
(e) Saksbehandleren dominerte for mye ☹	Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig

12 Tolkens opptreden – sett ett kryss pr utsagn. «Negative» spørsmål er merket med ☹.

(a) Tolkens inntok en korrekt rolle	Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
(b) Tolkens virket dyktig	Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
(c) Tolkens argumenterte med klageren ☹	Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig

13 Deltok landrådgiveren mens du og klageren var til stede?
(Hvis «nei»: Gå til spørsmål 15.)

☐ Nei ☐ Ja

14

Landrådgiverens bidrag og opptreden – dersom hun/han deltok*Sett ett kryss pr utsagn.*

- (a) Landrådgiveren virket godt forberedt
- (b) Landrådgiveren var kunnskapsrik
- (c) Landrådgiveren bidro til å opplyse saken
- (d) Landrådgiveren var objektiv
- (e) Landrådgiveren klargjorde hvilke kilder hun/han bygget sin vurdering på
- (f) Landrådgiveren var åpen for nyanser og alternative syn på situasjonen i landet

Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig

15

UNE-representantenes holdning til klagen – samlet inntrykk*Sett ett kryss pr utsagn:*

- (a) Saksbehandleren lot til å identifisere seg med UDI
- (b) Landrådgiveren lot til å identifisere seg med sekretariatets forslag til konklusjon
- (c) Nemndlederen lot til å identifisere seg med sekretariatets forslag til konklusjon
- (d) Nemndlederen var lite innstilt på vedtak som ville avvike fra etablert praksis

Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig

SAMLET VURDERING – ORDNINGEN SETT UNDER ETT

16

Erfaring med nemndmedlemmer – sett ett kryss pr utsagn:

- (a) De nemndmedlemmene jeg har truffet i nemndmøter, har vært godt forberedt
- (b) De nemndmedlemmene jeg har truffet i nemndmøter, har vært kunnskapsrike
- (c) De nemndmedlemmene jeg har truffet i nemndmøter, har vært saklige og fornuftige
- (d) Nemndmedlemmenes opptreden virker farget av deres syn på norsk innvandringspolitikk

Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig

17 Samlet vurdering av ordningen – sett ett kryss pr utsagn:

- (a) Jeg har deltatt i nemndmøtebehandling av saker som bød på liten tvil og kunne vært avgjort uten nemndmøte
- (b) Legmannsinnslaget fører til at flere avslag blir omgjort enn hva som ellers ville vært tilfellet
- (c) Legmannsinnslaget bidrar til økt rettssikkerhet for søkerne
- (d) Legmannsinnslaget øker risikoen for forskjellsbehandling
- (e) UNE opptrer konsistent
- (f) UNE leverer bedre begrunnelser for vedtakene enn det som var tilfellet før
- (g) Det nye klageorganet representerer et fremskritt sammenlignet med den tidligere ordning med klagebehandling i departementet

Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig

18 Vurdering av ulike endringsforslag: Informasjon – sett ett kryss pr utsagn:

- (a) Oppdatert landinformasjon bør ligge tilgjengelig på UNEs hjemmesider
- (b) UNEs retningslinjer for saksbehandling og vedtak bør ligge tilgjengelig på hjemmesidene

Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig

19 Vurdering av ulike endringsforslag: Beslutning om behandlingsform – sett ett kryss pr utsagn:

- (a) Begrepet «vesentlige tvilsspørsmål» bør presiseres i forskrift
- (b) Nemndmedlemmer bør medvirke i beslutninger om behandlingsform
- (c) Klager/advokat bør få varsel før UNE beslutter å la sekretariatet eller nemndleder alene avgjøre en sak, eller å avslå personlig fremmøte i nemnda
- (d) Beslutning om behandlingsform bør kunne påklages

Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig

20 Vurdering av ulike endringsforslag: Bruken av nemndmøter – sett ett kryss pr utsagn:

- (a) Flere saker bør avgjøres gjennom nemndmøter
- (b) Anledningen til personlig fremmøte bør utvides

Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig

21 Vurdering av ulike endringsforslag: Sammensetningen av nemndmøtene – ett kryss pr utsagn:

(a) Antall nemndledere og -medlemmer bør være 5 (ikke 3) i samtlige saker	Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
(b) Antall nemndledere og -medlemmer bør være 5 (ikke 3) i alle saker som kan skape presedens	Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
(c) Det bør stilles kompetansekrav til nemndmedlemmer	Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig

22 Vurdering av ulike endringsforslag: Forberedelse til nemndmøte – sett ett kryss pr utsagn:

(a) Nemndmedlemmene bør få utdelt samtlige saksdokumenter, ikke bare et utvalg	Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
(b) Dersom nemndmedlemmene ikke får utdelt samtlige saksdokumenter, bør advokaten før møtet bli orientert om hvilke som er utelatt	Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
(c) Landinformasjon som legges til grunn bør sendes ut til klager/advokat på forhånd	Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
(d) Ordningen med at saksbehandler leverer en forslag til konklusjon til vedtak, bør avvikles	Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
(e) Dersom saksbehandler fortsatt skal utarbeide en forslag til konklusjon til vedtak, bør denne sendes ut til klager/advokat på forhånd	Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
(f) Materialet kan gjøres tilgjengelig elektronisk (via web eller som e-postvedlegg)	Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig

23 Vurdering av ulike endringsforslag: Gjennomføringen av nemndmøte – sett ett kryss pr utsagn:

(a) Prosedyrene for møteavvikling bør i større grad standardiseres	Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
(b) Det bør legges mer vekt på juridiske spørsmål i nemndmøtet	Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
(c) Det bør legges mer vekt på landinformasjon i nemndmøtet	Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
(d) Klageren/advokaten bør få muligheter til å utdype, utfylle eller kommentere sekretariatets vurderinger	Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
(e) Saksbehandler bør forlate møtet samtidig med klageren og advokaten	Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
(f) Det bør være mulig å kalle inn klager og advokat igjen under rådslagningene	Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
(g) Det bør oftere innhentes uttalelser fra sakkyndige	Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
(h) Nemndlederen bør være nøyere med å påpeke ugyldig argumentasjon	Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig

24 Vurdering av et mer vidtgående endringsforslag

Utlendingsnemnda er et domstollignende forvaltningsorgan, og følger ikke samme prosedyrer som en domstol. Det har vært foreslått å endre dette. En slik endring kan innebære at *UNEs egen saksforberedelse bortfaller*. Nemndmøtet gjennomføres i stedet som en *partsprosess*, der Utlendingsdirektoratet (UDI) prosederer sitt opprinnelige vedtak, som klageren og dennes advokat imøtegår.

Hvordan ser du på en slik ordning?

Helt imot ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ Helt for

Begrunnelse/kommentar:

25 Andre kommentarer:

Takk for hjelpen! Husk svarfristen: **13 desember 2002!**

Spørreskjema til NEMNDMEDLEMMER I UTLENDINGSNEMNDA

Vennligst returnér innen 13 desember 2002.

rhKnoff/Agenda Utredning & Utvikling har fått i oppdrag av Kommunal- og regionaldepartementet å evaluere Utlendingsnemnda (UNE). I den anledning ber vi deg om å fylle ut dette spørreskjemaet og returnere det **innen 13 desember**.

Spørreskjemaet tar opp spørsmål som er av stor betydning for mange mennesker. Skjemaet er relativt omfattende. Det skal bli tjene til å etterprøve funnene i NOAS' rapport om UNE (mai 2002) og tilbakemeldingene UNE selv samler inn etter nemndmøter.

Du svarer på spørsmålene ved å:

- Fylle ut innrammede svarrubrikker – f eks slik:
- Sette et **kraftig** merke i en sjekkboks – f eks slik for «Nei»:
– eller slik for «Ganske enig»:

2002	
☒ Nei	☐ Ja
Helt uenig	☐ ☐ ☐ ☒ ☐ Helt enig

Spørsmål du ikke synes du har grunnlag for å besvare, kan du bare hoppe over.

Flere av spørsmålene er positivt ladet, andre er nøytrale, mens noen er negativt ladet. I en del tilfelle der klart positive og klart negative spørsmål er listet opp i samme spørsmålsgruppe, er de «negative» spørsmålene merket med ☹. Dette er gjort for å tydeliggjøre at «Helt enig» i så fall gir uttrykk for et negativt syn.

Undersøkelsen er *anonym*. Resultatene vil ikke kunne føres tilbake til enkeltpersoner. Dersom du har spørsmål til skjemaet eller undersøkelsen, kan du kontakte Richard H Knoff på telefon 22 91 07 90.

Resultatene av undersøkelsen vil innvirke på utformingen av den framtidige klageordningen. Det er derfor av stor betydning at alle spørreskjemaene blir returnert!

1 Hvem foreslo deg som nemndmedlem? (Sett kryss i én rute)

- ☐ Humanitær organisasjon
 ☐ Jurist-forbundet
 ☐ Utenriks-departementet
 ☐ Kommunal- og regionaldepartementet

2 Hvor mange nemndmøter har du møtt i? (Notér antall) Hvis 0: ➔ Gå til spm 27b

3 Vennligst oppgi måned og år for det første og det siste nemndmøtet du har deltatt i

Fyll ut med tall – f eks slik: Mnd: 10 – År: 2002

Første gang – Måned: År: Siste gang – Måned: År:

4 Var du godt informert om din rolle og dine oppgaver da du møtte i nemnda første gang?

Slett ikke ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ Absolutt

DET SISTE MØTET

For spørsmålene nedenfor ber vi deg svare ut fra *det siste møtet* du deltok i.

5 Forberedelsene til møtet – sett ett kryss pr utsagn:

(a) Jeg fikk det jeg trengte av lovverk, konvensjoner mv	Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
(b) Jeg fikk tilstrekkelig bakgrunnsstoff om den humanitære og menneskerettslige situasjonen i klagerens hjemland	Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
(c) Jeg fikk tilstrekkelig med tid til saksforberedelse	Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig

6 Hvor lang tid fikk du *pr sak* på å lese igjennom saksdokumentene? (Sett kryss i én rute)

- ☐ Under 30 min ☐ 31–60 min ☐ 61–90 min ☐ 91–120 min ☐ Mer enn 2 timer

7 Hva slags sak var den siste saken i siste nemndmøte? (Sett kryss i én rute)

- ☐ Asyl ☐ Familiegjenforening ☐ Besøksvisum ☐ Utvisning ☐ Annet

Spørsmålene i de neste tre delene ber vi deg besvare utfra siste sak med personlig fremmøte du var med på å behandle. Vi er på det rene med at forløpet av slike møter kan variere. Ved at alle nemndmedlemmer rapporterer utfra siste sak med personlig fremmøte, kan vi få et representativt bilde av denne variasjonen. Du skal derfor ikke svare ut fra hva du betrakter som «mest typisk». Hvis du ikke husker nøyaktig hvilken sak som var den siste du var med på å behandle, velger du den saken du tror var den siste.

SISTE SAK MED FREMMØTE: DEN DEL AV MØTET DER KLAGER OG ADVOKAT DELTOK

8 Vi tar først for oss den delen av møtet der *klager og advokat deltok*. Omtrent hvor stor prosentandel av denne tiden ble brukt til hvert av de tre temaene nedenfor? (Fyll ut – sum = 100 %)

Land-informasjon: Faktum/saksforhold/klagerens situasjon: Juridiske spørsmål/rettspraksis: Annet:

9 Innholdet i den delen av møtet hvor klager og advokat deltok –

Sett ett kryss pr utsagn – **hopp over utsagn** som gjelder problemstillinger som ikke var relevante for den sak som ble behandlet

(a) Situasjonen i klagerens hjemland ble godt belyst	Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
(b) Klagerens egen situasjon ble godt belyst	Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
(c) De juridiske sidene ved saken ble godt belyst	Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
(d) Spesielle hensyn som talte til klagerens fordel ble godt belyst	Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
(e) Klageren og advokaten fikk den tid de trengte til å legge frem saken	Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig

10 Aktivitetsnivå mens klager og advokat deltok – sett ett kryss pr utsagn:

(a) Klageren var aktiv i møtet	Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
(b) Klagerens advokat var aktiv i møtet	Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
(c) Nemndlederen var aktiv mens klageren var til stede	Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
(d) Saksbehandleren var aktiv mens klageren var til stede	Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
(e) Jeg var aktiv mens klageren var til stede	Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
(f) Det andre nemndmedlemmet var aktiv mens klageren var til stede	Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig

11 Opptreden mens klager og advokat deltok: Klageren – sett ett kryss pr utsagn:

(a) Klageren virket troverdig	Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
(b) Klageren lot til å forstå hva som foregikk i møtet	Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig

12 Opptreden mens klager og advokat deltok: Klagerens advokat – sett ett kryss pr utsagn:

(a) Klagerens advokat virket godt forberedt	Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
(b) Klagerens advokat var kunnskapsrik	Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
(c) Klagerens advokat brakte inn nye momenter	Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
(d) Klagerens advokat betonte juridiske spørsmål	Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig

13 Opptreden mens klager og advokat deltok: Nemndlederen
Sett ett kryss pr utsagn. «Negative» spørsmål er merket med ☹.

(a) Denne delen av møtet ble effektivt ledet	Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
(b) Nemndlederen behandlet klageren høflig og hensynsfullt	Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
(c) Nemndlederen virket godt forberedt	Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
(d) Nemndlederen var kunnskapsrik	Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
(e) Nemndlederen stilte gode spørsmål	Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
(f) Nemndlederen var nøytral	Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
(g) Nemndlederen korrigerer upassende opptreden (hopp over hvis ikke relevant)	Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
(h) Nemndlederen var tydelig skeptisk til klageren ☹	Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig

14

Opptreden mens klager og advokat deltok: Saksbehandleren

Sett ett kryss pr utsagn. «Negative» spørsmål er merket med ☹.

- (a) Saksbehandleren virket godt forberedt
- (b) Saksbehandleren var kunnskapsrik
- (c) Saksbehandleren stilte gode spørsmål
- (d) Saksbehandleren var objektiv
- (e) Saksbehandleren dominerte for mye ☹

Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig

15

Tolkens opptreden Sett ett kryss pr utsagn. «Negative» spørsmål er merket med ☹.

- (a) Tolken inntok en korrekt rolle
- (b) Tolken virket dyktig
- (c) Tolken argumenterte med klageren ☹

Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig

SISTE SAK MED PERSONLIG FREMMØTE:**VIDERE OPPLYSNING ETTER AT KLAGER OG ADVOKAT FORLOT MØTET**

16

Deltok landrådgiveren mens klager og advokat var til stede?
(Landrådgivers bidrag vurderes under en senere spørsmålsgruppe)

☐ Nei ☐ Ja

17

Ble saksbehandleren igjen etter at klager og advokat forlot møtet?☐ Nei ☐ Ja

18

Saksbehandlers opptreden etter at klager og advokat forlot møtet

Sett ett kryss pr utsagn – hopp over hvis saksbehandler forlot møtet samtidig med klager og advokat:

- (a) Saksbehandleren ga utfyllende opplysninger
- (b) Saksbehandleren imøtegikk klagerens/advokatens fremstilling og/eller argumentasjon
- (c) Saksbehandleren argumenterte for sin innstilling

Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig

SISTE SAK MED PERSONLIG FREMMØTE: NEMNDAS RÅDSLAGNINGER

19

Hvor lang tid brukte dere på rådslagningen nemndmedlemmene imellom? (Sett kryss i én rute)
☐ Under 30 min
 ☐ 31–60 min
 ☐ 61–90 min
 ☐ 91–120 min
 ☐ Mer enn 2 timer

20

Synes du dere brukte for liten, passe eller for mye tid til rådslagningene? (Sett kryss i én rute)
☐ Altfor liten
 ☐ Litt for liten
 ☐ Passe tid
 ☐ Litt for mye
 ☐ Altfor mye

21

Hvor stor prosentandel av rådslagningstiden ble brukt på hvert av de tre følgende forhold?
 (Fyll ut – sum = 100 %)

Juridiske momenter:
 Klagerens troverdighet:
 Situasjonen i klagerens hjemland:
 Annet:

22 Aktivitetsnivå under nemndas rådslagninger – sett ett kryss pr utsagn:

- (a) Nemndlederen var aktiv under rådslagningene
- (b) Jeg var aktiv under rådslagningene
- (c) Det andre nemndmedlemmet var aktiv under rådslagningene

Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig

23**Opptreden under nemndas rådslagninger: Nemndlederen**

Sett ett kryss pr utsagn. «Negative» spørsmål er merket med ☹.

- (a) Rådslagningene ble effektivt ledet av nemndleder
- (b) Vi ble tilstrekkelig orientert om praksis i lignende saker
- (c) Nemndlederen skaffet tilleggsinformasjon vi trengte (hopp over om dere ikke trengte tilleggsinformasjon)
- (d) Nemndlederen lyttet til legmedlemmenes syn
- (e) Nemndlederen betraktes oss som likeverdige
- (f) Nemndlederen endret sin egen holdning til saken gjennom vår diskusjon
- (g) Nemndlederen opptrådte dominerende ☹
- (h) Nemndlederen lyttet mer til ett legmedlem enn til det andre ☹

Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig

SISTE SAK MED PERSONLIG FREMMØTE: SAMLET VURDERING**24 Landrådgiverens bidrag og opptreden – samlet inntrykk – sett ett kryss pr utsagn.**

- (a) Landrådgiveren virket godt forberedt
- (b) Landrådgiveren var kunnskapsrik
- (c) Landrådgiveren bidro til å opplyse saken
- (d) Landrådgiveren var objektiv
- (e) Landrådgiveren klargjorde hvilke kilder hun/han bygget sin vurdering på
- (f) Landrådgiveren var åpen for nyanser og alternative syn på situasjonen i landet
- (g) Landrådgiveren ga uttrykk for hva slags beslutning nemnda burde fatte

Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig

25 UNE-representantenes holdning til klagen – samlet inntrykk *Sett ett kryss pr utsagn.*

- (a) Saksbehandleren lot til å identifisere seg med UDI
- (b) Landrådgiveren lot til å identifisere seg med sekretariatets forslag til konklusjon
- (c) Nemndlederen lot til å identifisere seg med sekretariatets forslag til konklusjon
- (d) Nemndlederen var lite innstilt på vedtak som ville avvike fra etablert praksis

Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig

SAMLET VURDERING – ORDNINGEN SETT UNDER ETT**26 Erfaring med andre nemndmedlemmer – sett ett kryss pr utsagn**

- (a) De nemndmedlemmene jeg har truffet i nemndmøter, har vært godt forberedt
- (b) De nemndmedlemmene jeg har truffet i nemndmøter, har vært kunnskapsrike
- (c) De nemndmedlemmene jeg har truffet i nemndmøter, har vært saklige og fornuftige
- (d) Nemndmedlemmenes vurderinger i enkeltsaker er farget av deres syn på norsk innvandringspolitikk

Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig

27 Samlet vurdering av ordningen – sett ett kryss pr utsagn

- (a) Jeg har vært med på å vurdere saker som bød på liten tvil og kunne vært avgjort uten nemndmøte
- (b) Legmannsinnslaget fører til at flere avslag blir omgjort enn hva som ellers ville vært tilfellet
- (c) Legmannsinnslaget bidrar til økt rettssikkerhet for søkerne
- (d) Legmannsinnslaget øker risikoen for forskjellsbehandling
- (e) Det nye klageorganet representerer et fremskritt sammenlignet med den tidligere ordning med klagebehandling i departementet

Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig

28 Har du vurdert å trekke deg fra vervet som nemndmedlem?☐ Nei ☐ Ja**Begrunnelse/kommentar:**

29 Vurdering av ulike endringsforslag: Bruken av nemnda (Sett ett kryss pr utsagn)

- (a) Flere saker bør avgjøres gjennom nemndmøter
- (b) Anledningen til personlig fremmøte bør utvides
- (c) Nemndmedlemmer bør medvirke i beslutninger om behandlingsform

Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig

30 Vurdering av ulike endringsforslag: Sammensetningen av nemnda (Sett ett kryss pr utsagn)

- (a) Antall nemndledere og -medlemmer bør være 5 (ikke 3) i samtlige saker
- (b) Antall nemndledere og -medlemmer bør være 5 (ikke 3) i alle saker som kan skape presedens
- (c) Det bør stilles kompetansekrav til nemndmedlemmer

Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig

31 Vurdering av ulike endringsforslag: Saksforberedelse (Sett ett kryss pr utsagn)

- (a) Nemndmedlemmene bør få utdelt samtlige saksdokumenter, ikke bare et utvalg
- (b) Sakspapirene bør være tilgjengelige i UNE dagen før møtet
- (c) Landinformasjonen bør sendes ut til nemndmedlemmene på forhånd
- (d) Søknad, klage, UDIs vedtak og andre sakspapirer vedrørende klagen bør sendes ut på forhånd
- (e) Materialet kan gjøres tilgjengelig elektronisk (via web eller som e-postvedlegg)

Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig

32 Vurdering av ulike endringsforslag: Gjennomføringen av møtet (Sett ett kryss pr utsagn)

- (a) Prosedyrene for møteavvikling bør i større grad standardiseres
- (b) Klageren/advokaten bør få muligheter til å utdype, utfylle eller kommentere vurderingene fra sekretariatet
- (c) Saksbehandler bør forlate møtet samtidig med klageren og advokaten
- (d) Det bør være mulig å kalle inn klager og advokat igjen under rådslagningene
- (e) Det bør oftere innhentes uttalelser fra sakkyndige
- (f) Nemndlederen bør være nøyer med å påpeke ugyldig argumentasjon som forekommer mens klager og advokat er til stede
- (g) Nemndlederen bør være nøyer med å påpeke ugyldig argumentasjon som forekommer under rådslagningene

Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig

33 Vurdering av et mer vidtgående endringsforslag

Utlendingsnemnda er et domstollignende forvaltningsorgan, og følger ikke samme prosedyrer som en domstol. Det har vært foreslått å endre dette. En slik endring kan innebære at *UNEs egen saksforberedelse bortfaller*. Nemndmøtet gjennomføres i stedet som en *partsprosess*, der Utlendingsdirektoratet (UDI) prosederer sitt opprinnelige vedtak, som klageren og dennes advokat imøtegår.

Hvordan ser du på en slik ordning?

Helt imot ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ Helt for

Begrunnelse/kommentar:

34 Andre kommentarer:

Takk for hjelpen! Husk svarfristen: **13 desember 2002!**

Spørreskjema til NEMNDLEDERE

Vennligst returnér innen 13 desember 2002.

Som ledd i evalueringen av Utlendingsnemnda ber vi deg om å fylle ut dette spørreskjemaet og returnere det innen 13 desember.

Spørreskjemaet er relativt omfattende. Det skal bli tjene til å etterprøve funnene i NOAS' rapport om UNE (mai 2002) og tilbakemeldingene UNE selv samler inn etter nemndmøter.

Du svarer på spørsmålene ved å:

- Fylle ut innrammede svarrubrikker – f eks slik:
- Sette et **kraftig merke** i en sjekkboks – f eks slik for «Nei»:
– eller slik for «Ganske enig»:

2002	
☒ Nei	☐ Ja
Helt uenig	Helt enig

Spørsmål du ikke synes du har grunnlag for å besvare, kan du bare hoppe over.

Dersom du har spørsmål til skjemaet eller undersøkelsen, kan du kontakte Richard H Knoff på telefon 22 91 07 90.

1a Hvor lenge har du jobbet som nemndleder?

Antall måneder:

1b Omtrent hvor mange nemndmøter har du ledet?

Med personlig fremmøte:

Uten personlig fremmøte:

Spørsmålene i de neste spørsmålgruppene ber vi deg besvare utfra **siste sak med personlig fremmøte som ble behandlet i siste nemndmøte du deltok i**. Vi er på det rene med at forløpet av slike møter kan variere. Ved at alle nemndmedlemmer, nemndledere og advokater rapporterer utfra siste sak i siste møte, kan vi få et representativt bilde av denne variasjonen. Du skal derfor ikke svare ut fra hva du betrakter som «mest typisk».

SISTE SAK MED PERSONLIG FREMMØTE

2 Hva slags sak var den siste saken i **ditt siste nemndmøte**? (Sett kryss i én rute)

- ☐ Asyl ☐ Familiegjenforening ☐ Besøksvisum ☐ Utvisning ☐ Annet

SISTE SAK MED FREMMØTE: DEN DEL AV MØTET DER KLAGER OG ADVOKAT DELTOK

3 Vi tar først for oss den delen av møtet der klager og advokat deltok. Omtrent hvor stor prosentandel av denne tiden ble brukt til hvert av de fire temaene nedenfor? (Fyll ut – sum = 100 %)

Land-informasjon:

Faktum/saksforhold/
klagerens situasjon:Juridiske spørsmål/
rettspraksis:

Annet:

4 Aktivitetsnivå mens klager og advokat deltok – sett ett kryss pr utsagn:

(a) Klageren var aktiv i møtet	Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
(b) Klagerens advokat var aktiv i møtet	Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
(c) Jeg var selv var aktiv mens klageren var til stede	Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
(d) Saksbehandleren var aktiv mens klageren var til stede	Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
(e) Nemndmedlem 1 var aktiv mens klageren var til stede	Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
(f) Nemndmedlem 2 var aktiv mens klageren var til stede	Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig

5 Opptreden mens klager og advokat deltok: Klagerens advokat
Sett ett kryss pr utsagn.

(a) Klagerens advokat virket godt forberedt	Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
(b) Klagerens advokat var kunnskapsrik	Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
(c) Klagerens advokat brakte inn nye momenter	Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
(d) Klagerens advokat betonte juridiske spørsmål	Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig

6 Opptreden mens klager og advokat deltok: Saksbehandleren
Sett ett kryss pr utsagn.

(a) Saksbehandleren virket godt forberedt	Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
(b) Saksbehandleren var kunnskapsrik	Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
(c) Saksbehandleren stilte gode spørsmål	Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
(d) Saksbehandleren var objektiv	Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig

7 Tolkens opptreden – sett ett kryss pr utsagn.

(a) Tolken virket dyktig	Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
(b) Tolken inntok en korrekt rolle	Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
(c) Tolken argumenterte med klageren ☹	Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig

**SISTE SAK MED PERSONLIG FREMMØTE:
VIDERE OPPLYSNING ETTER AT KLAGER OG ADVOKAT FORLOT MØTET**

8 Deltok landrådgiveren mens klager og advokat var til stede? ☐ Nei ☐ Ja
(Landrådgivers bidrag vurderes under en senere spørsmålsgruppe)

9 Ble saksbehandleren igjen etter at klager og advokat forlot møtet? ☐ Nei ☐ Ja

10 Saksbehandlers opptreden etter at klager og advokat forlot møtet
Sett ett kryss pr utsagn – hopp over hvis saksbehandler forlot møtet samtidig med klager og advokat:

(a) Saksbehandleren ga utfyllende opplysninger	Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
(b) Saksbehandleren imøtega klagerens/advokatens fremstilling og/eller argumentasjon	Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
(c) Saksbehandleren argumenterte for sin innstilling	Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig

SISTE SAK MED PERSONLIG FREMMØTE: NEMNDAS RÅDSLAGNINGER

11 Hvor lang tid brukte dere på å drøfte saken nemndmedlemmene imellom? *(Sett kryss i én rute)*

☐ Under 30 min ☐ 31–60 min ☐ 61–90 min ☐ 91–120 min ☐ Mer enn 2 timer

12 Synes du dere brukte for liten, passe eller for mye tid til rådslagningene? *(Sett kryss i én rute)*

☐ Altfor liten ☐ Litt for liten ☐ Passe tid ☐ Litt for mye ☐ Altfor mye

13 Hvor stor prosentandel av rådslagningstiden ble brukt på hvert av de tre følgende forhold?
(Fyll ut – sum = 100 %)

Juridiske
momenter:

Klagerens
troverdighet:

Situasjonen i
klagerens hjemland:

Annet:

14 Aktivitetsnivå under nemndas rådslagninger – sett ett kryss pr utsagn:

(a) Jeg var aktiv under rådslagningene	Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
(b) Nemndmedlem 1 var aktiv under rådslagningene	Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
(c) Nemndmedlem 2 var aktiv under rådslagningene	Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig

SAMLET VURDERING – SISTE SAK MED PERSONLIG FREMMØTE

15 Landrådgiverens bidrag og opptreden: Samlet inntrykk – sett ett kryss pr utsagn

(a) Landrådgiveren var godt forberedt	Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
(b) Landrådgiveren bidro til å opplyse saken	Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
(c) Landrådgiveren var objektiv	Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
(d) Landrådgiveren klargjorde hvilke kilder hun/han bygget sin vurdering på	Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
(e) Landrådgiveren var åpen for nyanser og alternative syn på situasjonen i landet	Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
(f) Landrådgiveren ga uttrykk for hva slags beslutning nemnda burde fatte	Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig

SAMLET VURDERING – ORDNINGEN SETT UNDER ETT

16 Erfaring med nemndmedlemmer – sett ett kryss pr utsagn

- (a) De nemndmedlemmene jeg har truffet i nemndmøter, har vært godt forberedt
- (b) De nemndmedlemmene jeg har truffet i nemndmøter, har vært kunnskapsrike
- (c) De nemndmedlemmene jeg har truffet i nemndmøter, har vært saklige og fornuftige
- (d) Nemndmedlemmenes vurderinger i enkeltsaker er farget av deres syn på norsk innvandringspolitikk

Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig

17 Vurdering av UNE-representantenes holdninger til klager

Sett ett kryss pr utsagn.

- (a) Saksbehandlerne identifiserer seg gjerne med UDI
- (b) Landrådgiverne identifiserer seg gjerne med sekretariatets innstilling
- (c) Som nemndleder har jeg lett for å identifisere seg med sekretariatets innstilling
- (d) Som nemndleder er jeg lite innstilt på vedtak som vil avvike fra etablert praksis

Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig

18 Samlet vurdering av ordningen – sett ett kryss pr utsagn

- (a) Legmannsinnslaget fører til at flere avslag blir omgjort enn hva som ellers ville vært tilfellet
- (b) Legmannsinnslaget bidrar til økt rettssikkerhet for søkerne
- (c) Legmannsinnslaget øker risikoen for forskjellsbehandling
- (d) UNE opptrer konsistent

Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig

19 Vurdering av ulike endringsforslag: Organiseringen av UNE – sett ett kryss pr utsagn

- (a) Nemndlederne bør utvikle spesialkompetanse vedrørende bestemte land
- (b) Nemndlederne bør utvikle spesialkompetanse vedrørende bestemte typer klagesaker

Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig

20 Vurdering av ulike endringsforslag: Informasjon – sett ett kryss pr utsagn:

- (a) Oppdatert landinformasjon bør ligge tilgjengelig på UNEs hjemmesider
- (b) UNEs retningslinjer for saksbehandling og vedtak bør ligge tilgjengelig på hjemmesidene

Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig

21 Vurdering av ulike endringsforslag: Beslutning om behandlingsform – sett ett kryss pr utsagn:

- (a) Begrepet «vesentlige tvilsspørsmål» bør presiseres i forskrift
- (b) Nemndmedlemmer bør medvirke i beslutninger om behandlingsform
- (c) Klager/advokat bør få varsel før UNE beslutter å la sekretariatet eller nemndleder alene avgjøre en sak, eller å avslå personlig fremmøte i nemnda
- (d) Beslutning om behandlingsform bør kunne påklages

Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig

22 Vurdering av ulike endringsforslag: Bruken av nemndmøter (Sett ett kryss pr utsagn)

- (a) Flere saker bør avgjøres gjennom nemndmøter
- (b) Anledningen til personlig fremmøte bør utvides

Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig

23 Vurdering av ulike endringsforslag: Sammensetningen av nemnda (Sett ett kryss pr utsagn)

- (a) Antall nemndledere og -medlemmer bør være 5 (ikke 3) i samtlige saker
- (b) Antall nemndledere og -medlemmer bør være 5 (ikke 3) i alle saker som kan skape presedens
- (c) Det bør stilles kompetansekrav til nemndmedlemmer

Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig

24 Vurdering av ulike endringsforslag: Nemndmedlemmenes saksforberedelse (Sett ett kryss pr utsagn)

- (a) Nemndmedlemmene bør få utdelt samtlige saksdokumenter, ikke bare et utvalg
- (b) Sakspapirene bør være tilgjengelige i UNE dagen før møtet
- (c) Landinformasjonen bør sendes ut til nemndmedlemmene på forhånd
- (d) Søknad, klage, UDIs vedtak og andre sakspapirer vedrørende klagen bør sendes ut til nemndmedlemmene på forhånd

Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig
Helt uenig	☐	☐	☐	☐	☐	Helt enig

25 Vurdering av ulike endringsforslag: Klagers/advokats saksforberedelse (Ett kryss pr utsagn)

- (a) Landinformasjon som legges til grunn bør sendes ut til klager/advokat på forhånd
- (b) Søknad, klage, UDIs vedtak og andre sakspapirer vedrørende klagen bør sendes ut til klager/advokat på forhånd
- (c) Dersom nemndmedlemmene ikke får utdelt samtlige saksdokumenter, bør advokaten før møtet bli orientert om hvilke som er utelatt

Helt uenig ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ Helt enigHelt uenig ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ Helt enigHelt uenig ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ Helt enig**26 Vurdering av ulike endringsforslag: Sekretariatets forslag til konklusjon** (Ett kryss pr utsagn)

- (a) Ordningen med at saksbehandler leverer et forslag til konklusjon, bør avvikles
- (b) Dersom saksbehandler fortsatt skal utarbeide et forslag til konklusjon, bør forslaget sendes ut til klager/advokat på forhånd

Helt uenig ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ Helt enigHelt uenig ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ Helt enig**27 Vurdering av ulike endringsforslag: Gjennomføringen av møtet** (Sett ett kryss pr utsagn)

- (a) Prosedyrene for møteavvikling bør i større grad standardiseres
- (b) Klageren/advokaten bør få muligheter til å utdype, utfylle eller kommentere vurderingene fra sekretariatet
- (c) Saksbehandler bør forlate møtet samtidig med klageren og advokaten
- (d) Det bør være mulig å kalle inn klager og advokat igjen under rådslagningene
- (e) Det bør oftere innhentes uttalelser fra sakkyndige
- (f) Vi nemndledere bør være nøyere med å påpeke ugyldig argumentasjon

Helt uenig ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ Helt enigHelt uenig ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ Helt enigHelt uenig ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ Helt enigHelt uenig ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ Helt enigHelt uenig ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ Helt enigHelt uenig ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ Helt enig**28 Vurdering av et mer vidtgående endringsforslag**

Utlendingsnemnda er et domstollignende forvaltningsorgan, og følger ikke samme prosedyrer som en domstol. Det har vært foreslått å endre dette. En slik endring kan innebære at *UNEs egen saksforberedelse bortfaller*. Nemndmøtet gjennomføres i stedet som en *partsprosess*, der Utlendingsdirektoratet (UDI) prosederer sitt opprinnelige vedtak, som klageren og dennes advokat imøtegår.

Hvordan ser du på en slik ordning?Helt imot ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ Helt for**Begrunnelse/kommentar:**

29 Andre kommentarer:

Takk for hjelpen! Husk svarfristen: **13 desember 2002!**

