

Betryggende rettshjelp?



EVALUERING AV

ADVOKATORORDNINGEN I ASYLSAKER

PÅ OPPDRAG FOR KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENTET

Betryggende rettshjelp?

EVALUERING AV
ADVOKATORORDNINGEN I ASYLSAKER
PÅ OPPDRAG FOR KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENTET



i samarbeid med

Agenda Utredning & Utvikling og dr juris Terje Einarsen

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

FORORD

Kommunal- og regionaldepartementet besluttet høsten 2002 å få gjennomført en evaluering av advokatordningen i asylsaker. Bakgrunnen var lengre tids uro omkring ordningen, både når det gjaldt organisering, kvalitet og kostnader.

Evalueringen har vært ledet av cand psychol *Richard H Knoff* i rhKnoff AS // Organisasjon og ledelse. Medarbeidere har vært cand polit *Gry Alexandersen* i Agenda Utredning & Utvikling AS og dr juris *Terje Einarsen*. Mag art *Otto Hauglin* i Agenda Utredning & Utvikling AS har hatt ansvaret for kvalitetssikringen.

Vi vil takke våre kilder for engasjert deltagelse. Særlig vil vi rette en takk til

- ▶ de treogtyve asylsøkerne som delte sine erfaringer med oss,
- ▶ de ansatte ved mottakene som organiserte intervjuerien,
- ▶ de seksti advokatene som har uttalt seg skriftlig og muntlig, og
- ▶ fylkesmannsembetene, politidistriktene, UDI og UNE som fremskaffet materiale vi har vært avhengige av.

Vi takker også referansegruppen for gode innspill innledningsvis om problemstillinger, metodevalg og forbedringer av første rapportutkast.

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.

INNHold

0	SAMMENDRAG	9
1	KORT OM ADVOKATORORDNINGEN OG EVALUERINGEN	19
1.1	Saksgangen i asylsaker	19
1.2	Advokatorordningen	22
1.3	Kritikk og mottiltak	23
1.4	Mandatet for evalueringen	24
1.5	Angrepsmåte	26
2	REGELVERKET VURDERT OPP MOT RETTSSIKKERHET OG KOSTNADSEFFEKTIVITET	30
2.1	Lovgrunnlaget	30
2.2	Vurdering	31
3	RETTSHJELPENS INNHold OG OMFANG	35
3.1	Advokatens oppgaver	35
3.2	Omfanget av bistanden – totalt og i ulike faser	38
4	FORHOLDET MELLOM INNSATS, KVALITET OG SALÆR UNDER STYKKPRISORDNINGEN	46
4.1	Rapportert timeforbruk mot salær	46
4.2	Advokatenes vurdering av salærsatsene	48
4.3	Advokatenes vurdering av «tilstrekkelig hjelp»	51
4.4	Vurdering av advokatens innsats utfra saksmapper	52
5	HVORDAN ASYLSØKERE VURDERER ADVOKATBISTANDEN	55
5.1	Treogtyve fortellinger	55
5.2	Oppsummering og vurdering	68

6	HVORDAN ADVOKATENE VURDERER ORDNINGEN	74
7	HVORDAN POLITIET, UDI OG UNE VURDERER ORDNINGEN	77
7.1	Politiets erfaringer	77
7.2	Vurderinger i UNE og UDI	77
8	ADVOKATBYTTE: OMFANG, ÅRSAKER OG ØKONOMISKE KONSEKVENSER	87
8.1	Omfanget av advokatbytte	87
8.2	Årsakene til advokatbytte	89
8.3	Økonomiske konsekvenser av advokatbytte	92
9	TILTAK SOM KAN REDUSERE ADVOKATBYTTE OG SIKRE RASK BEHANDLING	98
10	ANDRE TILTAK SOM KAN FORBEDRE DAGENS ORDNING	100
10.1	Problemstillinger og synspunkter	100
10.2	Økonomiske konsekvenser av forbedringsforslagene	122
10.3	Oppsummering: Grunntrekk i en forbedret advokatordning	126
Vedlegg 1:	Noen nøkkelbegreper	
Vedlegg 2:	Oppgaveoversikter for advokatbistanden	
Vedlegg 3:	Spørreskjema til advokatene	

0 SAMMENDRAG

Utlendinger har rett til advokat og fritt rettsråd uten behovsprøving i saker som gjelder bl a asyl. Hensikten bak reglene er å sikre at søkeren får lagt frem sin sak på en betryggende måte.

Det har vært påpekt en rekke problemer med advokatordningen for asylsøkere. Høsten 2002 grep Kommunal- og regionaldepartementet tak i dette og bestilte bl a en uavhengig evaluering av ordningen.

Evalueringen er basert på en gjennomgåelse av dagens regelverk, regnskapstall og statistikk fra samtlige fylkesmenn, gjennomgåelse av saksmapper innhentet fra Utlendingsdirektoratet, Utlendingsnemnda og to fylkesmannsembeter, intervjuer med omlag 40 personer, herav 23 asylsøkere, spørreskjemaer fra 60 advokater og 40 ansatte i UDI og UNE, og materiale innsamlet parallelt til bruk i evalueringen av Utlendingsnemnda.

Evalueringsoppgaven har vært metodisk utfordrende, dels fordi advokater og myndigheter har vært i konflikt, og dels pga sviktende datakvalitet hos fylkesmennene og relativt lav svarprosent i spørreundersøkelsene. Vi har imidlertid arbeidet oss frem til konklusjoner vi mener vi har et godt grunnlag for å trekke.

Regelverket vurdert opp mot rettssikkerhet og kostnadseffektivitet

Lovgrunnlaget for dagens ordning er Utlendingsloven § 42, jf Utlendingsforskriften §§ 145—147, Rettshjelploven og Forskrift om salær fra det offentlige til advokater m fl etter faste satser (stykkprissatser) ved fritt rettsråd § 4.

Fordelen med ordningen skal først og fremst være at alle asylsøkere på lik linje sikres uavhengig og faglig kompetent rettshjelp uten hensyn til egen økonomi. Uavhengig rettshjelp ved advokat gir dessuten legitimitet til asylprosessen.

Det kan pekes på en rekke svakheter ved dagens ordning. Som gjennomgåelsen nedenfor viser, er den nåværende ordning ikke optimal, verken i relasjon til kostnadseffektivitet eller rettssikkerhet.

Bistandens innhold og omfang

Ved ankomst til landet skal asylsøkeren få informasjon om en rekke forhold. Det er forutsatt at søkere som ikke bortvises umiddelbart, får en samtale med advokat før asyLintervjuet i Utlendingsdirektoratet. Det er videre forutsatt at advokaten gjennomgår UDIs intervjurapport med søkeren, slik at man kan få korrigert eller supplert opplysningene der.

Advokaten skal underrette søkeren om vedtaket hvis søknaden avslås, og drøfte med søkeren om vedtaket skal påklages til Utlendingsnemnda, og om det skal begjæres utsatt iverksettelse. Advokaten skal i så fall sende klage og begjæring til UDI via politiet. I saker der UNE kommer til at det er vesentlig tvil om hva utfallet bør være, avgjøres klagen i nemndmøte. I så fall kan søkeren gis anledning til personlig fremmøte og til å ha med seg advokat. Som regel er det advokaten som underretter klageren om UNEs vedtak.

I tillegg til disse oppgavene påføres asyladvokaten ofte arbeid med en rekke oppgaver som egentlig faller utenfor det frie rettsråd, f eks samtaler om helsemessige forhold, kontakt med forvaltningen på klientens vegne, faglig oppdatering og kildearbeid.

Vi har gjort bruk av en rekke beregningsmåter for å få et overslag over advokatbistandens faktiske omfang pr sak. Alt i alt mener vi det er mest sannsynlig at timeforbruket pr sak har ligget rundt 5 timer i gjennomsnitt for søknadsfasen – kanskje litt i underkant – og et sted mellom 3,5 og 4 timer for klagefasen.

Forholdet mellom innsats, kvalitet og salær under stykkprisordningen

Advokatbistanden honoreres normalt etter stykkpris. Pr 01.01.03 ble stykkprisen for søknadsfasen redusert fra fem til tre timer. Ved innlevering av klage får advokaten fortsatt honorert for ytterligere tre timers arbeid. Dersom advokatens faktiske timeforbruk overstiger det dobbelte av det timebruk som er grunnlaget for stykkprissatsen i utlendingssaker, kan advokatene sende inn søknad om salær beregnet etter medgått tid.

Ifølge tallene vi har samlet inn fra fylkesmennene, var totalkostnadene for advokatordningen i underkant av 82 mill kr i 2002.

Ut fra oppgjørsskjemaene kan det se ut som om anvendelsen av stykkprissatser har ført til at det er blitt betalt ut noe større salærer enn det som ville vært tilfelle ved salær etter rapportert timeforbruk. Imidlertid dreier det

seg i så fall ikke om mer enn 0,3–0,7 timer pr sak, og timeforbruket kan være underrapportert i oppgjørsskjemaene.

Sammenlignet med andre sakstyper som stykkprishonoreres, betrakter asyladvokatene den gamle satsen på 5 timer for søknadsfasen som relativt rimelig, mens satsen for klagesaker er noe stram. Den nye satsen på 3 timer for søknadsfasen regnes som altfor stram og kommer klart dårligst ut av samtlige sakstyper.

Også i skriftlige og muntlige kommentarer gir de fleste advokatene uttrykk for at den nye salærsatsen for søknadsfasen er for lav. Det fremholdes bl a at advokatene påføres mye merarbeid uforskyldt. Flere mener arbeidsfeltet er uinteressant etter reduksjonen.

Advokatene er bedt om å vurdere om de synes de tre siste klientene fikk tilstrekkelig hjelp under det frie rettsråd. Nær to tredjedeler mener at det var tilfellet, mens en femtedel mener det motsatte.

Vi har gjennomgått 18 saksmapper og tilhørende salæroppgaver. Det er i flere tilfeller vanskelig å bedømme advokatens arbeid med saken såvel kvalitativt som kvantitativt. Generelt sett kan det imidlertid sies at det i de fleste sakene virker berettiget med minst fem timer i første instans og tre timer i klageomgangen ut fra sakenes gjennomsnittlige kompleksitet. I noen av tilfellene hvor det er krevet betaling utover stykkpris, virker dette rimelig fordi saken har tilleggselementer.

Det virker som om advokatene jevnt over gjør en adekvat innsats når det kan synes å være utsikter til å kunne påvirke saksutfallet. I andre tilfelle har innsatsen øyensynlig vært mer halvhjertet. Et noe foruroligende inntrykk er at advokatene i liten grad synes å formulere seg overbevisende om de springende punkter i asylsaken.

Gjennomgåelsen av saksmappene synes alt i alt å indikere et behov for en oppgradering av kvaliteten på advokatarbeidet. Advokatene bør innenfor de gitte økonomiske rammer gis mulighet til å konsentrere seg om kjernen i den juridiske bistanden.

Asylsøkernes vurdering av advokatbistanden

Nær halvparten av asylsøkerne vi har intervjuet, hevder at de ikke hadde kontakt med advokat før asylintervjuet. Selv om vi tar høyde for at noen av dem kan huske feil, er dette oppsiktsvekkende høyt.

Varigheten av samtalene ligger ifølge søkerne typisk rundt 20 minutter. Selv om det korrekte skulle ligge noe høyere, er det vanskelig å se hvordan det skal være plass til alt advokaten skal utrette i en såpass kort samtale.

Av 21 søkere hevder 6 at advokaten ikke gjennomgikk asylintervjuet med dem. Også dette betrakter vi som et meget høyt tall, som peker mot en alvorlig svikt for asylsøkeres rettssikkerhet. De samtaler som ble gjennomført var relativt korte, og konklusjonen var i 80 prosent av tilfellene at intervjurapporten kunne gå som den var. Vi har vanskelig for å tro at rapport og søknad er uten forbedringspotensiale i en så stor andel av tilfellene.

Halvparten av dem vi har informasjon fra, opplyser at de har vært i kontakt med advokaten om andre spørsmål i løpet av ventetiden frem mot vedtak i UDI. Asylsøkerne har gjennomgående mer kontakt med advokaten mens de venter på å få en klage behandlet enn i tidligere faser.

Samlet er vår vurdering at dette materialet gir grunn til alvorlig bekymring, iallfall når det gjelder omfang og kvalitet av advokatbistanden i søknadsfasen. Vi betviler ikke at mange asyladvokater gjør en god jobb innenfor de rammer som er gitt. Ut fra intervjuundersøkelsen må vi imidlertid konkludere med at mange asylsøkere føler seg dårlig ivaretatt av sine advokater, og at advokatbistanden har vært mangelfull for iallfall et betydelig mindretall.

Advokatenes syn på dagens ordning

Gjennom spørreskjemaet angir bare et moderat flertall av advokatene at den midlertidige ordningen med advokatvakt innebærer en forbedring. Det kan imidlertid hende at synspunktene er preget av misnøyen med den samtidige reduksjonen i salæret. I fritekstkommentarer og intervjuer var det flere som påpekte at ordningen sikrer personlig samtale mellom advokat og klient og er praktisk og tidsbesparende, og motvirker «sjanghaiing» av klienter.

Synspunkter i politiet, UDI og UNE

Ifølge Registreringsenheten ved Oslo politidistrikt fungerer samarbeidet med asyladvokatene greit. Registreringsenheten har god oversikt over hvilke advokater som kan benyttes, og det har aldri vært problematisk å få tak i advokat. Advokatene er ifølge Registreringsenheten flinke til å forholde seg til de tidsfrister som settes

Spørreundersøkelser og intervjuer i UDI og UNE tyder på at advokatens bidrag sjelden innvirker på utfallet av søknader og klager. Advokatens bidrag hadde «avgjørende innvirkning» i bare 4 prosent av sakene. Det som oftest slår ut til søkerens fordel, er nye faktiske opplysninger. Dernest kommer annen vurdering av kriteriet «sterke menneskelige hensyn» og

annen vurdering av klagerens troverdighet. Advokatene har først og fremst en innvirkning på resultatet når de vinkler sin bistand inn mot slike forhold.

Kvaliteten på advokatens arbeid vurderes som «tilfredsstillende» i henholdsvis 68 og 76 prosent av de saker som er vurdert. I UNE karakteriseres kvaliteten dertil som «svært høy» i 8 prosent av sakene. I både UNE og UDI betraktes imidlertid kvaliteten som «mindre bra» eller «slett» i så mye som en fjerdedel av sakene. Begge steder bemerkes det at mange advokater legger for lite arbeid i å dokumentere og tilrettelegge informasjon slik at de får frem de forhold som er avgjørende for klientens sak. Nemndlederne mener imidlertid at advokatene oftest er godt forberedt når de møter i nemndmøte. Det kommenteres også at det særlig er advokater med svært mange klienter som gjør en dårlig jobb. Det har imidlertid ikke så stor betydning om advokatbistanden holder høy kvalitet eller ikke, ettersom UDI og UNE opplyser saken selv.

Det bør nok tas høyde for at advokatenes bidrag i en del saker faktisk kan ha vært viktigere enn hva de ansatte i UDI og UNE har gitt uttrykk for. At advokatenes bidrag angivelig bare har hatt merkbar innvirkning på utfallet i et mindretall av omgjøringene, innebærer etter vår oppfatning ikke at de jevnt over har gjort en dårlig jobb, eller at juridisk bistand er uten betydning. Vi mener tvert imot at juridisk kompetanse er et nødvendig utgangspunkt for å identifisere hva slags opplysninger og dokumentasjon som vil opplyse og styrke søkerens sak, og for å formulere rettslig relevante anførsler. Bemerkningene fra UDI og UNE bidrar først og fremst til å tydeliggjøre forskjellen mellom god og mindre god advokatbistand.

Advokatbytte: Omfang, årsaker, kostnader og tiltak

Ifølge salærforskriften er det ikke kurant å bytte advokat med mindre klienten selv dekker merkostnadene. Dette har ikke vært særlig strengt praktisert tidligere, og advokatbytte har forekommet i stor skala. Enkelte advokater har opparbeidet en svær klientportefølje, i flere tilfelle ved hjelp av aktiv «kapring» av klienter. Denne muligheten er nå blokkert gjennom advokatvaktordningen og et tak for antall asylklienter pr år.

I Oslo/Akershus forekom advokatbytte i hele 45 prosent av sakene vi gjennomgikk for 2002. I Sør-Trøndelag lå andelen på 23 prosent. Det siste tallet samsvarer bra med hva advokatene selv angir i spørreskjema. Dersom det er representativt for landet, vil antall advokatbytter ligge i overkant av 3.500 pr år med et tilsig av rundt 15.000 asylsøkere pr år. Det er et høyt tall.

Klienter tar øyensynlig oftest kontakt med ny advokater etter anbefaling fra andre asylsøkere. Anbefaling fra tolk og henvisning fra annen advokat

forekommer sjelden. Grunnen til ønsket om ny advokat, er oftest at asylsøkeren har oppnådd liten kontakt med den tildelte advokaten, at advokaten har lagt for lite arbeid i saken, og/eller at søkeren ønsker en lokal advokat som hun eller han kan møte ansikt til ansikt. At flytting er en viktig årsak til advokatbytte, får støtte gjennom en analyse av dataene fra fylkesmanns-embetene. Det ser også ut til å være ganske vanlig at asylsøkerne ser seg om etter ny advokat etter avslag fra UDI. Noen søkere har ifølge advokatene urealistiske forventinger.

I prinsippet skal ikke salærkostnadene øke ved advokatskifte. Analyse av tallmateriale fra to fylker viser imidlertid en fordyring av saken på i gjennomsnitt 2,3 timeverk. For 2002 kan Sør-Trøndelag antas å ha hatt en ekstrakostnad pga advokatbytte på kr 64.000, dvs 3 prosent av total-kostnadene til asyladvokater. For Oslo/Akershus var merkostnaden 3,8 mill kr, dvs 18 prosent av totalkostnadene. Vi finner det ikke forsvarlig å beregne landsomfattende direkte kostnader ved advokatbytte.

Statens utgifter til asylsøkere er beregnet til ca kr 2.200 pr uke pr person. Dersom advokatbytte fører til store forsinkelser i saksbehandlingen, vil dette kunne dra med seg store kostnader. Det finnes ingen oversikt over eventuelle forsinkelser av saksbehandlingen som følge av advokatbytte. Kommentarer i spørreskjemaer og intervjuer tyder imidlertid på at advokatbytte kan medføre forsinkelser for overtagende advokat, men at saksgangen i UDI og UNE ikke påvirkes. Et forsøksvis regnestykke viser at forsinkelser pga advokatbytte neppe belaster staten med mer enn drøye 150.000 kr pr år. Det er i så fall bagatellmessig målt opp mot de totale oppholdsutgiftene. UDIs og UNEs saksbehandlingstid er etter alt å dømme en langt viktigere faktor i kostnadsbildet enn det advokatbytte er.

Det er for øvrig bred enighet om at den midlertidige ordningen med advokatvakt, tidlig kontakt og avskjæring av advokatbytte de neste 30 dager har eliminert problemet med klientkapping. Flere advokater fremholder at advokatvaktordningen også vil resultere i mindre advokatbytte etter at søkerne er flyttet ut i ordinære mottak.

Forbedringsforslag

Vi drøfter en rekke spørsmål som man bør ta stilling til med sikte på forbedringer av advokatordningen i asylsaker. Drøftingen munner ut i et samlet forslag til ny rettshjelpsordning.

Forslaget bygger på en grunnforutsetning om at uavhengig og faglig kompetent advokatbistand må stå sentralt i en betryggende rettshjelps-

ordning i asylsaker. I dette ligger at vi ikke kan anbefales at den juridiske kjernen i rettshjelpen i sin helhet overlates til andre enn advokater.

Kort sammenfattet foreslås følgende elementer i en helhetlig og forbedret modell for advokatbistanden i asylsaker:

1. Unntak for visse sakstyper

Ut fra rettssikkerhetshensyn vil vi fraråde at advokatbistanden utsettes til klagefasen som en alminnelig ordning, eller at søkere med «antatt grunnløse» saker avskjæres fra slik bistand.

UDI bør imidlertid kunne gis kompetanse til midlertidig å unnta visse sakstyper fra rettshjelp i første instans – med den ordinære klageadgang til Justisdepartementet – nemlig i saker hvor det er grunn til å tro at søknaden vil føre frem i det minste i form av midlertidig beskyttelse. Dette antas å burde kunne gjelde i følgende tilfeller:

- (a) Når det er innført en ordning for kollektiv beskyttelse av en bestemt gruppe søkere, jf utlendingsloven § 8 a, og hvor det ikke er tvil om søkerens tilhørighet til den aktuelle gruppen.
- (b) I «antatt begrunnede» saker. Dersom det under behandlingen av saken i UDI oppstår tvil om formodningen slår til i det konkrete tilfellet, oppnevnes advokat.

2. Visse oppgaver legges til en ankomst- eller rettshjelpsorganisasjon

Det bør etableres en særskilt organisasjon – eventuelt med utspring i eksisterende organisasjoner – som får som oppgave

- (a) å forestå generell informasjon til asylsøkerne om selve asylprosessen,
- (b) ha individuelle samtaler med den enkelte asylsøker med henblikk på utdypende informasjon og klarlegging av eventuelle helsemessige utredningsbehov.

Rettshjelpsoppgaver som det også kan være aktuelt å legge til en organisasjon, er å

- (c) bistå søkere som ikke får oppnevnt advokat hva gjelder behov for informasjon og eventuelt hjelp til å klage til Justisdepartementet over manglende advokatoppnevning, og
- (d) dersom rene statusklager holdes utenfor advokatbistanden, å bistå klageren med å formulere eventuelle klager til UNE.

Spørsmålet om å supplere med disse og eventuelt andre rettshjelpsoppgavene bør utredes. Organisasjonens oppgaver bør uansett presiseres nærmere i forskrifts form.

3. Fast oppnevnte asyladvokater – oppgaver og kompetansekrav

Det bør etableres en ordning med fast oppnevnte asyladvokater. Elementer i denne bør være følgende:

- (a) Oppnevninger basert på grunnlag av landsomfattende utlysning av verv som fast asyladvokat, bestemt av et uavhengig tilsetningsråd.
- (b) Utllysning og oppnevning etter geografisk definerte områder, jf den tilsvarende organisering av faglig ekspertise (landkunnskap) i forvaltningen ut fra søkerens opprinnelse.
- (c) Oppnevningen bør være for 2 år av gangen.
- (d) Oppnevning som fast asyladvokat forutsetter bred juridisk kompetanse samt kjennskap til asyl- og flyktningerett. Barnefaglig kompetanse, kompetanse i asylrettslige og kvinnerelaterte spørsmål samt kompetanse innen menneskerettigheter og tverrkulturell kommunikasjon skal vektlegges når forutsetningene i første punktum er oppfylt.

De sentrale (obligatoriske) oppgavene for asyladvokatene bør presiseres nærmere i forskrifts form. Oppgavene bør innbefatte

- (a) formulering av asylsøknaden,
- (b) konferanse med klienten,
- (c) gjennomgang av vedtaket i UDI med klienten med henblikk på eventuell klage,
- (d) formulering av klagen og eventuell begjæring om utsatt iverksettelse.

4. Begrenset adgang til advokatbytte

Oppdragene fordeles fortløpende av UDI til de faste asyladvokatene. Skifte av bistand fra en fast asyladvokat til en annen krever særskilt grunn, for eksempel flytting til enn annen del av landet i kombinasjon med et konkret begrunnet behov for personlige møter med advokaten. At søkeren er enslig mindreårig, bør veie tungt.

Bistand ved annen advokat i andre tilfeller må dekkes fullt ut av den enkelte søker selv.

5. Oppdragsomfang

Det bør i utgangspunktet settes et øvre tak for antall honorerte timer per år for den enkelte asyladvokat (f.eks 1 200 timer), ut fra den tanke at det ikke er hensiktsmessig at asyladvokatene utelukkende baserer seg på arbeid med asylsaker. Departementet bør kunne gjøre unntak fra denne begrensningen dersom sterk tilstrømning av asylsøkere tilsier det. De faste asyladvokatene bør forplikte seg til å være tilgjengelig for et timeforbruk over en nedre grense pr år, f eks 600 timer.

6. Salærprinsipp

Stykkprisordningen bør beholdes. Ordinær stykkpris for første instans bør være 5 ganger salærsatsen, for andre instans bør den være 3 ganger salærsatsen uansett hva klagen gjelder.¹ I tillegg bør det som i dag gjelde særlige regler når ektefelle og/eller barn også søker asyl. For Dublin-saker bør det være tilstrekkelig med en sats på 3 timer. for søknadsfasen.

7. Attestasjon og utbetaling

Dagens system for attestasjon og utbetaling hos fylkesmennene er ikke tilfredsstillende med tanke på oversikt og kontroll. Vi foreslår et nytt system som også reduserer risikoen for misbruk av stykkprisordningen.

Vedkommende saksbehandler i UDI i første instans og i UNE i klageomgangen bør gis ansvar for å attestere salæroppgaven, med et supplerende sentralt kontrollansvar i UDI/UNE i forbindelse med utbetaling av honoraret. Det bør føres ett sentralt register over utbetalinger under det frie rettsråd.

Dokumentasjonskravene bør skjerpes. Det bør stilles krav om kategorisert, signert timeliste med angivelse av hva man har gjort, hvor og når. Dersom nøkkelaktiviteter ikke er utført, reduseres salæret etter nærmere regler.

Økonomiske konsekvenser av forslagene

Beregningene av økonomiske konsekvenser tar utgangspunkt i tall for 2002.

¹ Begrunnelsen for denne anbefalingen er oppsummert i avsnitt 10.1 (s 118–120).

- ▶ Vårt forslag om å vende tilbake til en salærsats på 5 timer for søknadsfasen, vil etter våre beregninger avskjære en mulig innsparing på ca 20 mill kr pr år.
- ▶ Forslaget om å la en «ankomstorganisasjon» gjennomføre individuelle informasjons- og kartleggingssamtaler før advokat oppnevnes vil innebære en merkostnad som må utredes nærmere, men bør ligge vesentlig lavere enn 20 mill kr årlig.
- ▶ Forslaget om å la være å oppnevne advokat for søkere som er gitt for kollektiv beskyttelse eller faller inn under kategorien «antatt begrunnede søknader», vil medføre en innsparing på henimot 20 mill kr pr år.

Ifølge beregningene ovenfor vil altså kostnaden ved å gå tilbake til 5 timer som stykkprissats på det nærmeste oppveies av den besparelse man får ved å unnta asylsøkere med «antatt begrunnede» søknader fra advokatbistand. Samtidig gir man da rammebetingelser som er bedre egnet til å sikre søkerens rettssikkerhet enn det som har vært tilfellet etter 01.01.03.

Tilskudd til en ankomst- eller rettshjelpsorganisasjon vil være en tilleggsutgift. Størrelsen kan ikke beregnes nøyaktig uten nærmere utredning. Både dagens advokatvaktordning og en ordning med faste asyladvokater slik vi foreslår må imidlertid antas å medføre færre advokatbytter enn tidligere og dermed lavere utgifter.

1 KORT OM ADVOKATORORDNINGEN OG EVALUERINGEN

Ifølge dagens regelverk har utlendinger *rett til advokat og fritt rettsråd uten behovsprøving* i saker som gjelder asyl, bortvisning, tilbakekall og (oftest) utvisning. Hensikten bak reglene er å sikre at søkeren får lagt frem sin sak på en betryggende måte.

Fra nyttår 2003 ble det gjennomført noen midlertidige justeringer av advokatorordningen i påvente av en mer gjennomgripende revisjon av regelverket.² I de følgende avsnitt gjennomgår vi saksgangen i asylsaker og grunntrekkene i advokatorordningen før og etter 01.01.03.

1.1 Saksgangen i asylsaker

Søknadsfasen: Frem til og med asylintervjuet

Ved ankomst til landet skal asylsøkeren melde seg for nærmeste politimyndighet. Politiet fyller ut et registreringskjema, om nødvendig med bistand fra tolk. Politiet sikrer seg også opplysninger om søkerens reiserute og tar beslag i dokumenter som er relevante for verifikasjon av reiserute og identitet.

På dette punkt skal det vurderes om det er aktuelt å avvise søkeren pga straffbare forhold eller i henhold til Dublin-konvensjonen.³ I 2002 ble det også innført et system for inndeling av asylsøkere i tre hovedkategorier med utgangspunkt i søkerens opprinnelsesland:

1. «Antatt grunnløse»
2. «Antatt begrunnede»
3. En restkategori for de saker hvor utfallet er mest usikkert (i rapporten her for enkelhets skyld omtalt som «antatt tvilsomme»).

² Se rundskriv H 16/02 fra Kommunal- og regionaldepartementet.

³ Konvensjonen fastslår «første asylland»-prinsippet, som fastslår at flyktninger skal søke beskyttelse i det første trygge landet de kommer til etter at de forlater hjemlandet. Det innebærer at asylsøkeren kan bortvises til dette første asyllandet, med mindre norske myndigheter bestemmer seg for å behandle søknaden likevel. Bortvisning må skje innen korte tidsfrister. Se også vedlegg 1.

Formålet med denne inndelingen av søkerne har særlig vært å fremme rask saksbehandling for den første kategorien, slik at søkere med grunnløse saker raskt kan sendes ut av landet igjen. Dermed sender man også et tydelig signal til potensielle nye søkere fra de samme land om at det har lite for seg å søke asyl i Norge uten reell grunn.

En søker i kategori 1 eller som risikerer avvisning etter straffbare forhold eller Dublin-konvensjonen, blir informert om at hun eller han har rett til fri advokatbistand. Politiet foretar så en utvidet registrering⁴ før saken sendes Utlendingsdirektoratet til vedtak. Søker og advokat skal gis anledning til å komme med merknader til rapporten. Det er mulig å påklage et vedtak om bortvisning, men klagen gis bare oppsettende virkning dersom den inneholder nye opplysninger av betydning for saken.

Søkere som ikke bortvises, blir overført til ankomst- eller transittmottak. De bor her til UDI har gjennomført det såkalte «asylintervjuet». Dette skal skje i løpet av tre til fire uker etter ankomst.

Asylsøkeren skal i mellomtiden få informasjon om sine rettigheter og plikter, om de generelle vilkår for asyl eller opphold på humanitært grunnlag, og om saksbehandlingen og rettshjelpsordningen. Søkeren skal spesielt informeres om formål og opplegg for asylintervjuet, hvilken plass intervjuet har i beslutningsprosessen, og hvordan søkeren bør forholde seg. I tillegg trenger søkerne normalt informasjon om en rekke praktiske spørsmål knyttet til oppholdet. Som regel er en rekke aktører involvert i informasjonsformidling i denne fasen: Politiet, ansatte i mottaket, frivillige organisasjoner, UDI – og søkerens advokat.

Det er forutsatt at søkeren får en samtale med advokat før asylintervjuet. Søkere som ikke har egen advokat ved ankomst til mottaket, får tilbud om advokat. Før 01.01.03 ble denne advokaten tildelt søkeren av UDI fra en liste over ca 100 advokater som yter slike tjenester. Det var så opp til advokaten eller søkeren selv å opprette kontakt. Dette innebar at samtalen som oftest ble ført pr telefon, eller ikke fant sted overhodet. Fra 01.01.03 gjeninnførte man det tidligere systemet med advokatvakt i transittmottakene.⁵ Dette innebærer at utvalgte advokater skifter på å ha kontortid

⁴ Dette består i hovedsak i at opplysninger om (a) straffbare forhold og (b) asylgrunnlaget tilføyes på registrerings skjemaet. I den anledning gjennomføres om nødvendig et nytt, kort intervju.

⁵ Dette systemet ble avviklet sommeren 2000, visstnok fordi det ble betraktet som kostbart.

i mottakene. Søkeren får i løpet av tre dager etter ankomst samtale med den advokat som har vakt. Advokatvaktordningen sikrer altså personlig kontakt mellom søker og advokat.

Under oppholdet i transittmottaket gjennomgår også søkerne en første-gangs helseundersøkelse.

Asylintervjuene gjennomføres i UDIs lokaler i Oslo, med unntak av intervjuer med barnefamilier og enslige mindreårige, som normalt intervjues i transittmottaket. Under intervjuet deltar normalt bare tolk i tillegg til UDIs intervjuer og søkeren selv. Dersom søkeren er mindreårig, vil også en verge være til stede.

Søknadsfasen: Etter asylintervjuet

Etter intervjuet setter UDIs intervjuer opp en rapport. I mellomtiden flyttes de aller fleste søkerne ut av transittmottaket og over til ordinære mottak spredt over hele landet. Dette botilbudet gjelder inntil søknaden er endelig avgjort.

Det er forutsatt at advokaten gjennomgår UDIs intervjurapport med søkeren. Noen søkere kan ønske å korrigere eller supplere opplysningene i rapporten. Dersom UDIs verifikasjonsrapport avdekker forhold som strider mot søkerens egen forklaring, skal søkeren informeres om det, slik at hun eller han får mulighet til å uttale seg. Eventuelle rettelser, tilleggsopplysninger eller ny dokumentasjon skal sendes til UDI før vedtak fattes der.

UDI sender vedtaket samtidig til politiet og søkerens advokat. Advokaten skal underrette søkeren om vedtaket hvis søknaden avslås, mens politiet underretter søkeren hvis den innvilges. I så fall utstedes oppholdstillatelse og eventuelt utlendingspass.

Klagefasen

Dersom asylsøknaden ikke blir innvilget, skal advokaten drøfte med søkeren om vedtaket skal påklages og om det skal begjæres utsatt iverksettelse. Klage og begjæring sendes i så fall til UDI via politiet. Dersom UDI kommer til at det ikke er grunnlag for omgjøring, sendes saken til klagebehandling i Utlendingsnemnda (UNE). Søkeren skal i så fall gjøres kjent med UDIs oversendelsesbrev til UNE.

I UNE behandles klager som oftest i sekretariatet eller av en nemndleder på bakgrunn av saksdokumentene. I saker der UNE kommer til at det er vesentlig tvil om hva utfallet bør være, avgjøres klagen i nemndmøte av en

nemndleder og to oppnevnte legmedlemmer. I så fall kan søkeren gis anledning til personlig fremmøte og til å ha med seg advokat.

UNEs endelige vedtak sendes til UDI med gjenpart til advokaten. Som regel er det advokaten som underretter klageren. I spesielle tilfeller – f.eks. ved fare for unndragelse – underretter politiet klageren om vedtaket. Uansett informeres søkeren om vedtaket og betydningen av dette, eventuelt også om fastsettelse av utreisefrist, eventuelle tilbakevendingsordninger mm.

Politiet skal tilse at søkere som har fått endelig avslag, forlater landet. I den anledning varsles advokaten om at søkeren vil bli uttransportert hvis hun eller han ikke reiser frivillig innen oppgitt dato, normalt innen to uker.

1.2 Advokatorordningen

Som nevnt har utgangspunktet både før og etter 01.01.03 vært at søkerne får advokat tildelt av UDI. Retten til fritt advokatvalg gjelder imidlertid også for asylsøkere. I praksis er det likevel noen innskrenkninger i denne retten. Ifølge salærforskriften er det ikke kurant å bytte advokat med mindre klienten selv dekker merkostnadene. Dette har imidlertid ikke vært særlig strengt praktisert tidligere. Etter 01.01.03 er søkerne avskåret fra å bytte advokat de første tre dager etter tildeling. Hensikten med denne bestemmelsen er å få bukt med «klientkapring».

Ordningen med fritt rettsråd administreres av Justisdepartementet og fylkesmennene, og dekkes innenfor dette budsjettområdet.

Advokatbistanden har de senere årene vært dekket etter faste satser.

I det vi har kalt *søknadsfasen* – dvs. frem til vedtak i UDI – fikk advokaten «fem ganger salærsatsen» pr sak. Enklere uttrykt fikk advokaten dekket *fem timers arbeid* honorert etter en salærsats på kr 735 pr time. Pr 01.01.03 ble stykkprisen for søknadsfasen *redusert til tre timer*. For søkere med familiemedlemmer og barn under 18 år gis det et tilleggshonorar.

Satsen for *klagefasen* er ikke endret. Ved innlevering av klage får advokaten fortsatt honorert for ytterligere *tre timers arbeid*. Ved oppmøte sammen med klageren i nemndmøte i UDI, får advokaten et tillegg tilsvarende fem timers arbeid.

Dersom advokatens faktiske timeforbruk *overstiger det dobbelte* av det timebruk som er grunnlaget for stykkprissatsen i utlendingssaker, kan advokaten sende inn søknad om *salær beregnet etter medgått tid*. Etter 01.01.03 slår altså denne muligheten inn dersom medgått tid overstiger seks timer i enten søknads- eller klagefasen.

Advokaten bistår ofte asylsøkere med oppgaver som ikke faller inn under ordningen med fritt rettsråd. Det gjelder f.eks. omgjøringsbegjæringer og såkalte statusklager.⁶ I slike tilfeller kan fritt rettsråd gis etter behovsprøving. Annen bistand advokaten måtte gi – f.eks. formidling av informasjon til og fra andre offentlige organer, kontakt med helsepersonell mv – faller imidlertid definitivt utenfor ordningen, iallfall i prinsippet.

1.3 Kritikk og mottiltak

Advokatbistanden til asylsøkere har gitt drivstoff til en lang rekke medieoppslag de siste årene. Kritikken har bl.a. vært rettet mot følgende:

- ▶ Enkelte advokater har hatt en svær klientportefølje. Denne har gjerne vært bygd opp gjennom pågående rekruttering, i noen tilfelle ved hjelp av tolker på asylmottakene.
- ▶ Enkelte advokater skal ha foretrukket informasjonsmøter fremfor individuell rådgivning fordi dette kaster mer av seg.
- ▶ I mange tilfelle har søkerne aldri fått møte sin advokat ansikt til ansikt. Kontakten mellom advokat og klient vært begrenset til telefonsamtaler eller formidling via tolk.
- ▶ Advokatenes kompetanse innenfor flyktningerett og menneskerettigheter er angivelig svært variabel; det samme gjelder kunnskapen om aktuelle land og regioner og om spesielle temaer som kjønnsbasert forfølgelse og barns situasjon. Kombinasjonen av beskjeden kompetanse og mager klientkontakt fører til standardiserte og mangelfulle søknader og klager, uten nødvendig faktakunnskap og juridisk tilrettelegging.

Høsten 2002 grep Kommunal- og regionaldepartementet tak i de problemene som var påpekt, med sikte på å oppnå

- ▶ en ryddigere og mer oversiktlig tildeling av advokat,
- ▶ økt bruk av seriøse og kunnskapsrike advokater,
- ▶ jevnere og mer forsvarlig saksmengde,
- ▶ raskere og bedre kontakt mellom asylsøker og tildelt advokat, og
- ▶ reduksjon i advokatbytte.

⁶ Med dette menes at en asylsøker som er innvilget på humanitært grunnlag, klager fordi hun eller han ikke fikk status som asylant.

Tre tiltak ble iverksatt mer eller mindre parallelt:

- ▶ Etter forslag fra UDI ble det, som allerede nevnt, innført justeringer i advokatordningen pr 01.01.03. Blant virkemidler inngår som allerede nevnt gjeninnføringen av vaktordning på ankomstmottakene og begrensninger for advokatskifte. Dessuten ble det innført et tak for antall asylsaker hver advokat kan ha pr år, skjerpede kompetansekrav for asyladvokater, og karantenetid for advokater med bakgrunn i utlendingsforvaltningen.
- ▶ Det ble nedsatt en arbeidsgruppe under Utlendingsdirektoratets ledelse som skulle vurdere alternative ordninger, bl a en ordning uten rett til fritt rettsråd og en ordning der det bare innvilges fri rettshjelp for én instans. Arbeidsgruppen leverte sin rapport i slutten av januar 2003.
- ▶ Det ble igangsatt en evaluering av advokatordningen med leveringsfrist ved utgangen av mars 2003.

Som nevnt ble også salærsatsen for søknadsfasen redusert fra nyttår 2003. Dette fulgte av stortingsvedtak under behandlingen av statsbudsjettet, uavhengig av de øvrige tiltakene. Advokatene reagerte kraftig på dette, og i slutten av januar bestemte Advokatforeningen seg for å boikotte hele advokatordningen. Boikotten ble opphevet fra midten av mars, etter at det ble innledet forhandlinger om fordelingen av arbeidsoppgaver mellom advokatene og andre aktører.

1.4 Mandatet for evalueringen

Ifølge mandatet skal evalueringen

- ▶ frembringe en mer helhetlig og systematisk beskrivelse og vurdering av hvordan dagens ordning fungerer, og
- ▶ være egnet som underlag for det videre arbeid med å forbedre eller erstatte dagens ordning.⁷

⁷ Det er i og for seg ikke åpenbart om *begrepet «dagens ordning»* er ment å dekke ordningen i den utforming den hadde da evalueringen ble igangsatt, eller den midlertidige utforming som ble etablert pr 01.01.03. Vi betrakter begge utforminger som varianter av én advokatordning, og klargjør i det følgende hvilken variant vi taler om dersom det kan være tvil.

Det er utpekt syv temaer for evalueringen:

- (a) Kartlegge omfang og innhold av rettshjelpen i ulike faser
- (b) Kartlegge hvordan asylsøkere, advokater, politi, UDI og UNE vurderer ordningen
- (c) Vurdere omfang av, årsaker til, tidspunkt for og økonomiske konsekvenser av advokatbytte
- (d) Vurdere forholdet mellom innsats og salær og hensiktsmessigheten ved stykkprisordningen
- (e) Vurdere tiltak som kan sikre rask behandling og redusere advokatbytte
- (f) Vurdere regelverket opp mot rettssikkerhet og kostnadseffektivitet
- (g) Påpeke andre tiltak eller løsninger som kan forbedre dagens ordning og ivareta søkeres rettssikkerhet på en tilfredsstillende måte.

Kommunal- og regionaldepartementet ved Innvandringsavdelingen er *oppdragsgiver og styringsgruppe* for evalueringen. Styringsgruppen har formulert mandatet og kontrollert at rapportene belyser de problemstillinger som er stilt opp for evalueringen.

I samråd med oppdragsgiver har evaluator nedsatt en rådgivende *referansegruppe* med representasjon fra Advokatforeningen, Norsk Organisasjon for Asylsøkere, Utlendingsdirektoratet, Utlendingsnemnda, Politidirektoratet, Justis- og politidepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet. Prosjektleder har hatt to møter med referansegruppen, ett om mandatet og ett for kommentarer til rapportutkast. Et par av medlemmene har også levert innspill eller vært forespurt om metodespørsmål underveis.

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

1.5 Angrepsmåte

Metodevalg

Evalueringen er basert på informasjon fra en rekke kilder:

- ▶ Vi har gjennomgått *dagens regelverk*, dvs de relevante bestemmelser i Utlendingsloven, lov og forskrift om fri rettshjelp, og salærforskriften.
- ▶ Vi har systematisert og vurdert *regnskapstall og statistikk* fra samtlige fylkesmenn.
- ▶ Vi har gjennomgått *saksmapper* innhentet fra politiet, UDI, UNE og to fylkesmannsembeter. Formålet har dels vært å vurdere forholdet mellom innsats og salær, og dels å vurdere kvaliteten på bistanden opp mot rettssikkerhetskrav.
- ▶ Vi har *intervjuet* omlag 40 personer. 23 av disse er asylsøkere, herav 6 enslige mindreårige. De øvrige er advokater, hjelpeverger, tolker, personell i fire asylmottak, representanter for NOAS og ledere og ansatte i Oslo politidistrikt, UDI og UNE. De fleste er intervjuet individuelt.
- ▶ Via *spørreskjemaer* har vi fått inn data og synspunkter fra 60 advokater og 40 ansatte i UDI og UNE.

Enkelte steder har vi også gjort bruk av materiale vi har samlet inn parallelt til bruk i evalueringen av Utlendingsnemnda.⁸

Datakvalitet

Evalueringsoppgaven har vært metodisk utfordrende. For flere av dem vi har innhentet opplysninger og synspunkter fra, kan personlige interesser gjøre seg gjeldende. Særlig gjelder det advokater og søkere:

- ▶ *Advokatene* har vært ettergått når det gjelder rekrutteringsmetodikk, kontakt med klienten, egen kompetanse, arbeidsinnsats og praksis når det gjelder timeføring. De har ikke hatt noen incentiver for å blottlegge egne svakheter og mangler. Uansett er en situasjon med konflikt og boikott langt fra ideelt for gjennomføringen av en evaluering.

⁸ *Evaluering av Utlendingsnemnda – Hovedrapport til Kommunal- og regionaldepartementet*. Oslo: rhKnoff AS 2003.

- ▶ *Søkernes oppfatninger* vil naturlig være sterkt påvirket av hvilken situasjon de befinner seg i, hvor langt søknadsbehandlingen er kommet, mv.

For å redusere risikoen for bevisst eller ubevisst fordreining har vi lovet alle som er bedt om å uttale seg full anonymitet, også om det forhold at de er blitt kontaktet av oss.⁹

Også når det gjelder *de kvantitative spørsmål* om omfang/innsats og kostnader, ligger datakvaliteten under det ønskelige.

For det første har det vært svært vanskelig å få oversikt og pålitelige tall for omfang og kostnader. Fylkesmennene rapporterer totalbeløp utbetalt via regnskapet til Justisdepartementet, som forvalter ordningen. Departementet har ingen sentral statistikk som gjør det mulig å hente ut de data vi har trengt for å belyse problemstillingene i mandatet. JD har bare anslag over totale årlige kostnader til advokatordningen, og pga feilkontering og restanser¹⁰ er disse anslagene svært usikre. For å få et grunnlag for våre beregninger har vi derfor, som nevnt ovenfor, innhentet rådata fra samtlige fylkesmannsembeter og gjennomgått et utvalg saksmapper i to eksempel-embeter. Tross atskillig bearbeidelse og systematisering har dette data-materialet store svakheter, som bl a har gjort det svært vanskelig å beregne timeforbruk i ulike faser og total kostnader ved advokatbytte.

For det andre er – som vi straks skal se – svarprosenten for spørreundersøkelsene lavere enn det vi kan være tilfreds med.

Tross disse problemene har vi arbeidet oss frem til konklusjoner vi mener det er grunnlag for å trekke.

Kjennetegn ved spørreskjemarespondentene

Advokatene

Vi sendte ut 200 spørreskjemaer til advokatene og fikk rundt 65 tilbake. Dette gir en svarprosent på 33, noe som er klart lavere enn ønskelig. Blant de 200 var det imidlertid relativt mange advokater som bare har hatt noen

⁹ Sitater fra intervjuer og spørreskjemakommentarer er derfor anonymisert og/eller fordreid slik at respondentene ikke kan gjenkjennes.

¹⁰ Advokatenes oppdrag for ett år kan først bli regnskapsført året etter. Ettersom mengden asylsøkere øker for hvert år, vil det ikke være rimelig å regne med at restansene utfyller hverandre ved oppstart og slutten av et år.

få asylsaker. Som vi senere skal se,¹¹ viser data fra fylkesmennene også at hele to tredjedeler av advokatene som er honorert under advokatorrdningen, brukte under ett ukeverk på asylsaker i 2002. Blant våre respondenter er det bare litt under 30 prosent som har brukt mindre enn 10 prosent av sitt årsverk på asylsaker. For ca 10 prosent utgjorde asylsakene 80 prosent eller mer av deres praksis siste år; det er en svært høy andel sammenlignet med tallene fra fylkesmennene. Til sammen tyder dette på at *svært mange av dem som ikke har returnert spørreskjemaet, er advokater med et beskjedent engasjement på asylfeltet*. Det er dermed lite som tyder på at undersøkelsen har vært «boikottet» av advokater med stor aktivitet og sterke interesser på området; det er snarere slik at advokater uten større erfaring har falt ut.

I gjennomsnitt utgjorde *asylsakene vel en tredjedel av «våre» advokaters saksportefølge* siste år. Drøyt 30 prosent av dem brukte halvparten eller mer av sin tid på asylsaker. Hvor mange asylsøkere advokatene i vårt utvalg hadde som klienter siste år, fremgår av tabell 1 nedenfor. *Gjennomsnittlig antall klienter var 89; medianen lå på 98.*

Tabell 1. Antall asylsøkerklienter siste år	
10 eller færre	21 %
Mellom 11 og 50	16 %
Mellom 51 og 100	21 %
Mellom 101 og 150	27 %
Mellom 151 og 250	14 %
Sum	99 %

Rundt 25 prosent av de advokatene som har returnert spørreskjemaet, oppgir at de har *arbeidet med asylsaker* i over femten år. En like stor andel har mellom tre og femten års erfaring. Bare 10 prosent av advokatene har arbeidet med asylsaker i ett år eller kortere. Gjennomsnittlig erfaring med slike saker er 8,5 år.

Tredve prosent av advokatene oppgir at de har *særskilt kompetanse* innenfor utlendings- eller flyktningerrett. Det som nevnes, er bl a eksamen i utlendingsrett, asyl- og flyktningerrett og/eller internasjonale menneskerettigheter, studiereiser samt kurs arrangert av Juristforbundet.

¹¹ Avsnitt 10.1 (s 114).

Tredjeparten av advokatene har *yrkespraksis fra feltet*, omtrent likt fordelt på utlendingsforvaltningen, frivillige organisasjoner og «annen relevant yrkeserfaring for bistand i asylsaker», herunder som tolk eller arbeid i politi og påtalemyndighet.

Ansatte i UDI og UNE

I UDI og UNE ble alle aktuelle saksbehandlere og (i UNE) nemndledere invitert til å fylle ut spørreskjemaet.

I UDI fylte 5 av 15 mulige saksbehandlere ut skjemaet. Fire av de fem har mer enn to års erfaring fra UDI. Den siste har jobbet i UDI i noe over ett år. Svarprosenten i UDI er lavere enn vi hadde håpet. Tre saksbehandlere opplyste imidlertid at de ikke hadde aktuelle saker å vurdere, og det samme gjelder trolig flere av dem vi ikke har fått svar fra. Tas disse ut av universet, ligger den reelle svarprosenten som et minimum i overkant av 40, kanskje mest sannsynlig nær 60.

I UNE ble spørreskjemaene utfylt av 26 saksbehandlere og 9 nemndledere, av totalt ca 50 aktuelle. Omtrent halvparten av disse har jobbet i UNE i over ett år. En tredjeparten av alle har jobbet i UNE fra organet ble etablert. En svarprosent på rundt 70 er vi godt tilfreds med.

2 REGELVERKET VURDERT OPP MOT RETTSSIKKERHET OG KOSTNADSEFFEKTIVITET

2.1 Lovgrunnlaget

Lovgrunnlaget for dagens ordning er Utlendingsloven § 42, jf Utlendingsforskriften §§ 145—147, Rettshjelploven og Forskrift om salær fra det offentlige til advokater m fl etter faste satser (stykkprissatser) ved fritt rettsråd § 4.

Regelverket innbefatter videre blant annet rundskriv nr 22/02 av 16.12.2002, om endringer i stykkprisforskriften som trådte i kraft 01.01.2003. I samme rundskriv er det forutsatt en advokatvaktordning, jf utlendingsforskriften § 147 annet ledd og rundskriv H 16/02 om retningslinjer for denne.

Det ligger utenfor oppgaven her å gi en nærmere beskrivelse av adgangen til rettshjelp i utlendingssaker. Men det kan være grunn til å oppsummere utgangspunktene i asylsaker:

- ▶ Alle asylsøkere har rett til fritt rettsråd uten økonomisk eller annen behovsprøving. Retten gjelder fra søknaden fremsettes til den eventuelt er avgjort etter klage. Fylkesmannen tar stilling til krav på fritt rettsråd fremmet av advokaten.
- ▶ Søkeren kan innenfor visse grenser velge å bytte advokat.
- ▶ Advokatbistanden dekkes i utgangspunktet etter faste satser (stykkpris). Stykkprisen for første instans er fra 2003 satt ned fra 5 til 3 ganger salærsatsen. Det gjelder særlige regler når ektefelle og/eller barn også søker asyl. Stykkprisen for andre instans er 3 ganger salærsatsen. Ved oppmøte for UNE gis et tillegg på 5 ganger salærsatsen.
- ▶ Arbeid som ikke overstiger 2 timer, betales med 1,5 ganger salærsatsen. Hvis faktisk timeforbruk i en sak overstiger det dobbelte av stipulert timeforbruk etter stykkprissatsen, kan det søkes om fritt rettsråd for hele timeforbruket.
- ▶ Det gis i utgangspunktet ikke fritt rettsråd for begjæring om omgjøring. Det innvilges i utgangspunktet ikke fri sakførsel ved søksmål for domstolene.

2.2 Vurdering

Fordeler med gjeldende ordning

Fordelen med ordningen er først og fremst at *alle asylsøkere på lik linje skal være sikret uavhengig og faglig kompetent rettshjelp uten hensyn til egen økonomi*. Rettshjelp til søkerne er et bidrag til en forsvarlig opplysning av den enkelte sak, særlig med henblikk på å få frem de omstendigheter som taler for innvilgelse av søknaden. Dette kan være spesielt viktig i forhold til grupper av søkere som i henhold til praksis kan antas å ligge dårlig an, med mindre det fremkommer særlige, individuelle forhold. Advokatbistanden fungerer derfor som en rettssikkerhetsgaranti, riktignok slik at den konkrete betydningen av rettshjelpen vil variere både etter sakens karakter, forvaltningspraksis i den aktuelle type saker og kvaliteten på advokatens arbeid.

Uavhengig rettshjelp ved advokat gir dessuten *legitimitet til asylprosessen*. Asylinstituttet er primært forankret i folkerettslige forpliktelser overfor flyktninger og andre personer med behov for beskyttelse. Det internasjonale samfunn har en felles interesse i at alle land forplikter seg og gjennomfører sine forpliktelser. Samtidig har asylsøkerne og den enkelte mottakerstat typisk motstridende interesser, siden asylinstituttet i sin konsekvens gir åpning for til dels betydelig immigrasjon fra stater hvor døren ellers vil være lukket. Å gi beskyttelse til et stort antall personer kan derfor innebære en vesentlig byrde for mottakerstaten. For en del søkere kan den avgjørelse som skal treffes være et spørsmål om liv eller død, i hvert fall kan det dreie seg om reell risiko for å bli utsatt for alvorlige krenkninger i hjemlandet. Dette innebærer også at det i en demokratisk rettsstat må antas å være et klart behov for kvalifisert innsyn i forvaltningens praksis. Skjæres den uavhengige rettshjelpen bort, er det grunn til å regne med at søkerne og publikums tillit til de avgjørelser som treffes på dette området vil kunne bli vesentlig svekket sammenliknet med situasjonen i dag, med de uheldige følger det lett kan tenkes å få.

Svakheter ved dagens ordning

Samtidig kan det pekes på *svakheter* ved dagens ordning. Det dreier seg her om mer enn spørsmålet om hvorvidt stykkprisen i første instans bør være tre eller fem ganger salærsatsen. Stikkord i denne forbindelse er blant annet:

- ▶ Organiseringen av advokatoppnevnelser
- ▶ Uklarheter i det nærmere innhold av asyladvokatens rolle og oppgaver
- ▶ Kvaliteten på den rettshjelpen som ytes
- ▶ Forholdet mellom det faktiske omfanget av bistanden kontra honorert timeforbruk, begge sammenholdt med søkeres reelle behov for tilstrekkelig bistand
- ▶ Mulighet for fleksibilitet og forutsigbarhet med hensyn til nødvendig merarbeid i spesielle saker
- ▶ Mulighet for en reell og hensiktsmessig kontroll av honorarkravene, når kontrollen er desentralisert til fylkesmennene og dermed frakoblet fagkompetansen på asylområdet.

Kjernebistand og mer usynlige eller perifere oppgaver

Kjernen i den juridiske bistanden består i

- ▶ *samtaler med søkeren med henblikk på å fremskaffe utfyllende opplysninger og dokumentasjon til støtte for asylsøknaden eller klagen, og*
- ▶ *rettslig formulering av anførslene.*

I praksis innebærer dette at advokaten

- ▶ gjennomgår asylintervjuet med søkeren,
- ▶ diskuterer behovet for supplerende opplysninger og – eventuelt – bistår med innhenting av slike,
- ▶ formidler UDIs vedtak og drøfter om søkeren vil klage dersom vedtaket er negativt, og
- ▶ utformer eventuell klage, med relevante anførsler.

Slik det er i dag, er ikke advokaten involvert i utformingen av *selve søknaden*. Dette kan virke noe underlig når man sammenligner med søknader til det offentlige på andre felt. Vi kommer tilbake til dette senere.¹²

Asylsaker drar gjerne med seg en rekke «*usynlige*» oppgaver ved siden av det som er eller burde være kjernen i den juridiske bistanden. Noe av

¹² Se avsnitt 10.1 (s 102).

årsaken til mistilliten som hersker mellom asyladvokatene og forvaltningen, kan ha sammenheng med dette.

Det dreier seg her om gjøremål som ofte er nødvendige, men som spiser av tiden til de sentrale og ofte mer synlige oppgaver i asylsaker. En advokat vil alltid ha plikt til å slutføre de oppdrag han eller hun har påtatt seg, i prinsippet uansett om den konkrete saken krever mer arbeid enn det som påregnes dekket av det offentlige.

Tatt i betraktning det udiskutable behovet for rettssikkerhet i asylsaker, kan det hevdes å være en stor svakhet ved dagens ordning at asyladvokatene synes å være belastet med mange og til dels tidkrevende oppgaver som befinner seg utenfor eller i ytterkant av kjernen i den juridisk rettede bistanden. Av slike mer eller mindre «usynlige» og tilsynelatende mer perifere oppgaver kan nevnes:

Før asylintervjuet

- ▶ Orientering om advokatens oppgaver og andre aktørers rolle i asylsaken, herunder om at søkeren ikke har grunn til å frykte norsk politi, taushetsplikt i forskjellige relasjoner, saksgangen og de resultater som er mulige.
- ▶ Orientering om hovedtrekkene i asylintervjuet og om betydningen av en mest mulig detaljert og sannferdig forklaring.
- ▶ Oppfordre søkeren til å bidra til fremskaffelse av tilgjengelig dokumentasjon.

Etter asylintervjuet

- ▶ Etterfølgende samtaler om forhold som ikke direkte trenger å være fremkommet i asylintervjuet, herunder om helsemessige forhold med tanke på legebistand eller behov for (medisinsk) utredning av nye opplysninger om at søkeren hevder å ha vært utsatt for tortur eller grov vold i hjemlandet.
- ▶ Muntlig og skriftlig kontakt med tolker.
- ▶ Registrering av opplysninger som fremkommer i samtaler.
- ▶ Videre sending av innkomne brev eller opplysninger fra eller til klient/forvaltning.

Etter negativt vedtak

- ▶ Mottakelse og registrering av negativt vedtak før forkynnelse av dette.
- ▶ Etterarbeid, herunder utfylling av arbeidsoppgave og andre skjema (tolker).

Generell faglig kompetansebygging

- ▶ Undersøkelser av og oppdatering på situasjonen i søkerens opprinnelsesland.
- ▶ Faglig oppdatering og kildearbeid knyttet til sakenes juridiske sider.

Som vi straks skal se,¹³ er enkelte av disse oppgavene med i Advokatforeningens «huskeliste» over oppgaver asyladvokaten skal ta seg av, andre ikke. Hva som hører til de sentrale oppgaver, og hvilke oppgaver som minst like godt og billigere kan utføres av andre enn advokaten, diskuteres nærmere i avsnitt 10.1.¹⁴

Foreløpig vurdering

Allerede ut fra det som hittil er nevnt, *synes den nåværende ordning ikke å være optimal, verken med hensyn til kostnadseffektivitet eller rettssikkerhet.* Denne konklusjonen underbygges i de følgende kapitler. Spørsmålet er derfor ikke *om*, men *hvordan* ordningen kan forbedres.

¹³ Avsnitt 3.1 (s 35).

¹⁴ Side 102.

3 RETTSHJELPENS INNHOLD OG OMFANG

3.1 Advokatens oppgaver

Beskrivelse

Vi har allerede¹⁵ beskrevet hovedtrekkene i saksgangen i asylsaker og på hvilke punkter advokaten kommer inn. Advokatforeningen har nylig stilt opp følgende liste over advokatens arbeidsoppgaver i forbindelse med *søknadsfasen*, som nå er «normert» til tre timers arbeid (tidligere fem):

*[Søknadsfasen frem til og med asylintervjuet]*¹⁶

1. Informasjonssamtale med klient, redegjørelse for saksbehandling, hvilke momenter i asylsaken som er sentral for behandlingen, hvilken dokumentasjon som kreves/forventes, rettslige konsekvenser av manglende bevisoppfyllelse, manglende individuelle forfølgelsesgrunnlag, andre beskyttelseskategorier, konsekvenser for familien i hjemlandet som følge av asylsøknaden, forholdet til hjemlandets myndigheter og taushetsplikten, verifikasjonsoppdrag i hjemlandet og konsekvenser for søker, saksbehandlingsapparatet, saksbehandlingstiden, midlertidig arbeidstillatelse, 1. asyllandsregler (Schengensaker), begrensninger og tema for advokatbistand i asylsaken, utfylling av egenerklæring/registreringsskjemaet.
2. Individuell samtale (ektefeller for seg hvor det synes nødvendig), drøfte særlige problemer, helse/familiemessige/sekssuelle overgrep/mishandling og behov og tilgang på legebistand, psykiske lidelser, familiemedlemmer i andre land, dokumentasjonsmuligheter i konkret forstand, behov for tillitsskapende samtale, 1. asyllandstemaer, forhold omkring dokumentasjon av identitet/reisedokumenter mv. Samtalene må ofte gjennomføres påfølgende 2 dager, noe som nødvendiggjør brev med innkalling av tolk og klient.
3. Registrering av søker på kontoret/eventuelt innkalling samt innkalling av tolk til oppfølgende informasjonskonferanse, jfr ovenfor.
4. Mottakelse av innkalling til intervju/videreforsendelse til klient/gjennomgang av egenerklæring.

¹⁵ Avsnitt 1.1 (s 19).

¹⁶ Tilføy her.

[Søknadsfasen etter asylintervjuet]

5. Mottakelse av asylintervju og gjennomgang av denne. Brev til tolk med innkalling, brev til klient med innkalling, oppsporing av klients nåværende adresse.
6. Konferanse med klient med gjennomgang av intervju og egenerklæring. Drøftelser med klient om behov for ytterligere innhenting av supplerende dokumentasjon/supplering av opplysninger i egenerklæring/intervjurapport eventuelt korrigerer av opplysninger.
7. Brev til UDI med supplering av sakens opplysninger og eventuelle kommende tiltak.
8. Brev til tolk/klient om konferanse om forkynning av arbeidstillatelsesbeslutning.
9. Forkynning av beslutning om arbeidstillatelse/eventuelt hva som må gjøres for å reparere.
10. Brev med innkalling av tolk og klient.
11. Konferanse om tilleggsinformasjon innkommet under sakens behandling, samt innhenting og drøftelse av helseopplysninger av betydning for avgjørelsen.
12. Brev om opphevelse av taushetsplikt, brev til behandlende helsepersonell med om innhenting av relevante helseopplysninger.
13. Mottakelse og videreforsendelse av helseopplysninger mv.
14. Mottakelse av vedtak og videreforsendelse av dette.
15. Brev til tolk/klient om konferanse for å forkynne vedtak.
16. Konferanse med klient for å forkynne vedtak, drøfte spørsmål om klage/eventuelt konsekvenser av et positivt vedtak.

Når det gjelder *klagefasen*, har Advokatforeningen tidligere anvendt en «huskeliste» som rettesnor.¹⁷ Huskelisten omfatter følgende punkter:

[Klagefasen]

Advokaten har plikt til selv å underrette asylsøkeren umiddelbart om vedtaket, herunder om klagemuligheter og fristene for dette.

- ▶ Dersom klienten ønsker å klage, eller dersom det er uklart om han ønsker det, må advokaten innen de frister som er satt fremme klage og be om utsatt iverksettelse.

¹⁷ «Huskelisten» dekker både søknads- og klagefasen. Den er tatt med i vedlegg 2. En tilsvarende oversikt utarbeidet av NOAS er også tatt med i dette vedlegget.

- ▶ Klienten må innkalles til møte eller til telefonkonferanse med tolk før klage sendes eller så snart som mulig etter, slik at klagen kan suppleres med eventuelle nye opplysninger.

Ved avslag på klage:

- ▶ Klienten orienteres snarest om vedtaket og om plikten til å forlate landet.
- ▶ Han kan orienteres om muligheten for omgjøringsbegjæring, sivil søksmål og de kostnader som er forbundet med dette.
- ▶ Han kan videre orienteres om Den Europeiske Menneskerettskonvensjon og mulighetene for å bringe saken inn for internasjonale organer.

I tillegg kommer følgende oppgaver, igjen hentet fra Advokatforeningens nyeste liste:

[Generelt]

- ▶ Etterarbeid, utfylling og innsendelse av arbeidsoppgave, utfylling av tolkeskjemaer (4 stk) pr gang.

Underretning av klienten om fattede vedtak eller andre henvendelser fra myndighetene er strengt tatt forvaltningsoppgaver som egentlig ikke faller inn under det frie rettsråd, men som advokatene likevel utfører. Advokatforeningen fremholder videre at sakene også drar med seg andre oppgaver som egentlig ligger utenfor det salæret er ment å dekke:

«Ut over det som er nevnt konkret er det uttallige henvendelser fra asylmottakene om flytting til andre mottak, ønske om informasjon om sakens status og videre behandling, ønske om arbeidstillatelse, tilleggsopplysninger, behov for medisinsk bistand. Henvendelser har sin bakgrunn i at mottakene opplyser at all kontakt med UDI skal gå gjennom advokat.»

Endelig understreker Advokatforeningen at forsvarlig bistand forutsetter

«... [I]øpende oppdatering av politiske situasjoner i søkerlandene, samt innhenting av relevant informasjon fra Amnesty/database – Michigan Refugee Database/UNE og UDI databaser, Human Rights Watch/EMK mv. Det omhandles søkere fra mer enn 30 land, med vidt varierte sivile og politisk situasjoner.»

Mange advokater har for øvrig fremholdt at den som påtar seg en asylsak, ofte påføres arbeid med *en rekke oppgaver som kommer i tillegg* til det advokaten skal eller bør ta seg av innenfor det frie rettsråd.¹⁸

3.2 Omfanget av bistanden – totalt og i ulike faser

Data fra fylkesmennene og UDI

Ifølge tallene vi har samlet inn fra fylkesmennene, var *totalkostnadene for advokatordningen i underkant av 82 mill kr* (kr 81.971.235) i 2002.

Det finnes ingen fullstendig oversikt over hvor mange asylsøkere som nøt godt av advokatbistanden. Tilsiget av asylsøkere var ifølge UDI 14.782 i 2001 og 17.480 i 2002. Noen av de ankomne forlater imidlertid landet igjen uten å få fritt rettsråd. Andre kommer med familiemedlemmer som ikke nødvendigvis har egen sak for myndighetene. Dersom vi benytter tilsiget av enkeltpersoner som beregningsgrunnlag, risikerer vi i utgangspunktet å inkludere for mange søkere, og dermed å få for lavt timeforbruk og honorar pr søker.

Fylkesmennene utbetaler salær både for søknader behandlet av UDI og for klagesaker som har vært avgjort i UNE. Klagesakene vil uten unntak komme fra UDIs portefølje, og må holdes utenfor når vi skal beregne hvor mange saker det har vært gitt fritt rettsråd til. UDI har opplyst at antall saker som ble avsluttet med vedtak der i 2002, lå på 16 234 (henleggelsesvedtak unntatt). Dette tallet er relativt høyt, noe som vel skyldes nedbygging av restanser fra året før. Det er uansett vanskelig å vite om fylkesmennenes utbetalinger dekker det samme antall saker, eller om det er forskyvninger fra ett år til et annet.

En beregning der vi gjør bruk av tallene for antall nye asylsøkere for 2001 og 2002, gir et resultat for «honorerte timer pr søker» på mellom 5,2 og 6,1 timer. En beregning ut fra antall vedtak i 2002 gir et resultat for «honorerte timer pr vedtak» rundt 5,5 timer. I begge tilfelle virker anslagene svært lave, så lenge stykkprissatsen for søknadsfasen alene var 5 timer i 2002.

Ut fra de feilkildene som er nevnt og de tvilsomme resultatene beregningene gir, kan vi *ikke legge disse tallene til grunn* i det følgende.

¹⁸ Se også avsnitt 2.2 (s 32).

Advokatene oppgir timeforbruk i oppgjørsskjemaet til fylkesmannen. Av saksmappene fremgår det også om advokaten har bistått klienten i søknadsfasen, klagefasen eller begge. I det siste tilfellet er det ikke mulig å fastslå hvordan advokatens arbeidsinnsats er fordelt på søknads- og klagefase når oppgjørsskjemaet er sendt inn for begge faser samtidig. Det er riktignok slik at advokatene noterer i oppgjørsskjemaene hva de har brukt timene til,¹⁹ men disse angivelsene følger ikke noen felles terminologi, og det skilles ikke nødvendigvis mellom faser. Ettersom det er fylkesmannen i fylket der søkeren bor som honorerer advokaten, forekommer det også at salær for søknads- og klagefase for én og samme klient er utbetalt fra to fylkesmannsembeter.

Arkivmaterialet gir dermed et svært usikkert utgangspunkt for å beregne advokatens tidsforbruk pr fase. Vi har likevel gjort et anslag over hvor mye tid advokatene har brukt i henholdsvis søknads- og klagefasen.²⁰ Beregningen – som bygger på timeoppgaver i samtlige saker i de to eksempelfylkene – tyder på at søknadsfasen i gjennomsnitt legger beslag på 4,3 timer og klagefasen 3,7 timer dersom oppgjørsskjemaene legges til grunn.

Funn fra spørreskjemaene til advokatene

I våre spørreskjemaer har vi stilt advokatene en rekke spørsmål om tidsforbruk totalt og i ulike faser. Dette gjør det mulig å se om svarene er noenlunde konsistente.

¹⁹ Dette er egentlig ikke påkrevet når rettshjelpen honoreres etter stykkpris. Vi har fått opplyst at Advokatforeningen har pålagt eller anmodet sine medlemmer om likevel å spesifisere timeforbruket.

²⁰ I saker med advokatbytte er tidsbruk for både første og andre advokat tatt med. Saker der advokatene ikke har oppgitt tidsforbruket er utelatt.

Anslag for 2002: Hvor stor andel av sakene tar hvor lang tid?

Ett av spørsmålene i spørreskjemaet lød slik:

«Nedenfor har vi satt opp en tidsakse som er inndelt i fem bolker: Inntil 2 times arbeid, fra 2 til 3 timers arbeid, osv. Vi ber deg ta utgangspunkt i asylsakene du søkte stykkprissalær for i 2002,²¹ og anslå hvor stor prosentandel av disse sakene som falt innenfor hver tidsbolk. Summen for hver linje skal altså bli 100 %. Vi ber deg oppgi arbeidsmengde for «søknadsfasen» og «klagefasen» separat.»

Tabell 2 nedenfor oppsummerer svarfordelingen.

Tabell 2. Stykkprissaker. Prosentandel av sakene hvor advokaten har brukt inntil 2 timer, mellom 2 og 3 timer, mellom 5 og 8 timer, og over 8 timer i henholdsvis søknads- og klagefasen.					
	→ 2 t	→ 3 t	→ 5 t	→ 8 t	→
Søknadsfasen	4 %	9 %	45 %	37 %	4 %
Klagefasen*	6 %	37 %	38 %	11 %	3 %

* Pga unøyaktigheter i noen av svarene når det samlede tidsforbruket i klagefasen bare opp i 95 %. Tabellen gir likevel et bilde av hvordan timeforbruket er fordelt iflg advokatene selv.

For *søknadsfasen* ligger det gjennomsnittlige tidsforbruket på mellom 3 og 5 timer i 45 prosent av sakene. I 37 prosent av sakene har advokatene brukt mellom 5 og 8 timer. I bare 13 prosent av sakene er det gått med mindre enn 3 timer i søknadsfasen.²²

Dersom vi setter «mellom 3 og 5 timer» lik 4 timer og «mellom 5 og 8 timer» lik 6,5 timer (osv), lå det gjennomsnittlige tidsforbruket i søknadsfasen *i underkant av 5 timer* i 2002. Setter vi «mellom 3 og 5 timer» lik 5 timer (osv), lå det gjennomsnittlige tidsforbruket *nær 6 timer* i søknadsfasen.

Timeforbruk varierer sterkt i *klagefasen*. Det gjennomsnittlige tidsforbruket lå på mellom 2 og 3 timer i 37 prosent av sakene; i like mange

²¹ Saker der advokaten søkte salær etter medgått tid, er altså holdt utenfor.

²² Vi minner om at vi ba advokatene konsentrere seg om saker de søkte stykkprissalær for i 2002, da satsen for søknadsfasen var 5 timer.

saker – 38 prosent – har advokatene brukt mellom 3 og 5 timer.²³ Nesten 15 prosent av sakene har krevd mer enn 5 timers arbeid, uten at advokaten har søkt salær for medgått tid.

Beregninger etter de samme forutsetninger som for søknadsfasen tyder på at klagearbeidet i gjennomsnitt krevde *et sted mellom 3 og drøye 4 timer*.

De tre siste sakene i 2002: Hva gikk med av tid totalt?

Advokatene ble også bedt om å oppgi for hver av de tre siste sakene hvor mange timer som gikk med *totalt* og hvor mange timer de søkte salær for. De som søkte stykkprissalær, angir at det i gjennomsnitt gikk med 7,5 timer alt i alt, mens de fikk betalt for 5 timer. Advokater som søkte salær etter medgått tid, oppgir i gjennomsnitt at saken krevde 11,5 timers arbeid, og at de søkte salær for 9 timer.

I en del av disse sakene deltok advokaten i både søknads- og klagefasen. I andre saker bisto advokaten bare i én av fasene. Hva slags stykkpris advokaten tilkjennes vil da variere noe. Dersom advokaten overtok klienten fra en annen advokat som ble tilkjent stykkprishonorar, skal overtagende advokats stykkprishonorar reduseres.

Dersom advokaten har overtatt en arbeidskrevende sak, kan hun eller han søke salær etter medgått tid. Som tabell 3 viser, forekommer dét oftest i saker hvor advokaten kun har vært involvert i klagefasen. Andelen er her oppe i nær halvparten av sakene (46 prosent). Det søkes desto sjeldnere om stykkprisbetaling i saker der advokaten bare har deltatt i klagefasen.

Tabell 3. Hvilke faser advokaten var engasjert i, og hva slags salær advokaten søkte				
	Bare søknadsfasen	Bare klagefasen	Både søknads- og klagefasen	Sum
Søkt stykkprissalær	32 %	4 %	64 %	100 %
Søkt salær etter medgått tid	18 %	46 %	36 %	100 %

²³ Som vi har sett, var – og er – stykkprishonoraret for klagefasen 3 timer.

*De tre siste sakene i 2002:
Hva gikk med av tid pr delaktivitet og fase?*

Endelig ble advokatene bedt om å spesifisere tidsforbruket pr fase og delaktivitet. Inndelingen fremgår av spørreskjemaet i vedlegg 3.²⁴ Funnene er oppsummert i tabell 4.

Tabell 4. Tid medgått i forskjellige faser i stykkprissaker ifølge advokatene				
	Før asylintervjuet	Etter asylintervjuet	Hele søknadsfasen	Klagefasen
Søkt stykkprissalær	2,0 t	3,7 t	5,7 t	3,4 t
Søkt salær etter medgått tid	1,3 t	3,8 t	5,1 t	9,4 t
Alle – uansett salærform*	2,0 t	4,1 t	6,1 t	4,0 t
<i>[Gammel sats]</i>	-	-	5,0 t	3,0 t
<i>[Ny sats]</i>	-	-	3,0 t	3,0 t

* Medianer: 1,8 før asylintervju; 3,4 etter asylintervjuet; 5,0 for hele søknadsfasen; 3,5 for klagefasen. «Alle» inkluderer 24 saker der spørsmålet om salærtype ikke er besvart.

Som det fremgår av tabellfotnoten, mangler vi opplysning om hva slags salærtype advokaten har søkt for 24 av 125 saker. Disse trekker gjennomsnittstallet for søknadsfasen kraftig opp. Det er vanskelig å si hva dette kan bety. Som opplyst i tabellfotnoten ligger medianene for øvrig klart under gjennomsnittstallene. Det betyr at det er noen svært omfattende saker som drar gjennomsnittene opp.

En statistisk analyse avdekker at det er spesielt store variasjoner i tidsbruk for dem som *bisto i både søknads- og klagefasen* og som *søkte stykkprissalær*. Tabell 5 nedenfor viser at tidsforbruket spenner fra under 3 timer til over 16 timer i noen få tilfelle.²⁵ Det som kanskje er enda mer slående i tabell 5, er at *ingen av advokatene som bare bisto i klagefasen klarte seg med det tidsforbruk de fikk honorert etter stykkprissatsen*. Her er

²⁴ Spørsmål 29, 38 og 47.

²⁵ I 2002 var, som vi har sett, grensen for å kunne søke honorar etter medgått tid 10 timer i søknadsfasen og 6 timer i klagefasen.

det riktignok tale om få tilfelle (4 saker). Som nettopp nevnt er det vanlig å søke salær etter medgått tid hvis man overtar klienten i klagefasen.

Tabell 5. Andel saker med ulikt tidsforbruk for advokater som søkte stykkprishonorar						
Fase (antall saker)	Inntil 3 t	3,5–6,0 t	6,5–8,0 t	8,5–12,0 t	12,5–16,0 t	Over 16 t
Søknadsfasen (33)	3 %	73 %	12 %	12 %		
Klagefasen (4)		75 %	0 %	0 %	25 %	
Både søknads- og klagefasen (67)	5 %	21 %	38 %	40 %	5 %	2 %

Betaler klientene noe selv?

Ifølge spørreundersøkelsen har klientene bare betalt noe selv i 6 prosent av sakene advokatene har rapportert fra. I gjennomsnitt er det betalt for 5,0 timer; spennet går fra 1 time til 10. Som vi skal se nedenfor,²⁶ samsvarer dette i og for seg med hva våre 23 asylsøkere rapporterte; det var bare én som fortalte at han hadde betalt noe selv. Dette materialet er imidlertid så lite at det ikke kan brukes som noen bekreftelse på omfanget advokatene oppgir.

Vurdering

De forskjellige innfallsvinklene i de foregående avsnitt gir noe varierende anslag over advokatbistandens omfang. Tabell 6 nedenfor oppsummerer beregningene.

²⁶ Avsnitt 5.1 (s 56).

Tabell 6. Anslag over tidsforbruk pr sak – oppsummert					
	Iflg oppgjørsskjemaer	Iflg anslag på årsbasis – moderat vurdert	Iflg anslag på årsbasis – maksimum	Iflg oppgaver for siste tre saker	Gjennomsnitt
Søknadsfasen	4,3	4,8	5,8	6,1	5,3
Klagefasen	3,7	3,0	4,2	4,0	3,7

I gjennomsnitt for de fire beregningsmåtene kommer vi ut med et timeforbruk på *5,3 timer for søknadsfasen og 3,7 for klagefasen.*

I vurderingen av hva som kan være korrekte tall, må iallfall de følgende forhold tas i betraktning:

- ▶ Som vi nevnte i metodeavsnittet,²⁷ har advokatene en objektiv interesse av å fremstille arbeidet som omfattende og stykkprissatsene som trange. Vi kan ikke se bort fra at dette kan ha påvirket anslagene i spørreskjemaene noe, slik at anslagene der er for høye. Som vi senere skal se, tyder intervjuene f eks våre med asylsøkere på at (telefon)samtalene mellom advokat og klient er relativt korte. Vi har imidlertid ikke hatt mulighet til å jevnføre opplysningene fra enkeltintervjuer med oppgjørsskjema i samme sak.
- ▶ På den annen side kan det også hende at advokatene ikke er så nøye med å føre opp alle arbeidede timer i oppgjørsskjemaet så lenge det ikke påvirker salæret uansett, og det heller aldri har vært laget noen statistikk av disse oppgavene.
- ▶ I tabell 6 er det ikke tatt hensyn til at det i noen av sakene honoreres for en time ekstra fordi søkeren har familiemedlemmer uten egen sak. Dette gjelder imidlertid bare 8 prosent av sakene, og det har dermed svært beskjeden innvirkning på beregningene.²⁸

Alt i alt tror vi det mest sannsynlige er at timeforbruket i 2002 lå *rundt 5 timer i gjennomsnitt for søknadsfasen – kanskje litt i underkant – og et sted mellom 3,5 og 4 timer for klagefasen.*

²⁷ Avsnitt 1.5 (s 26).

²⁸ Advokaten hadde også andre familiemedlemmer som klienter i 30 prosent av sakene. I bare 27 prosent av disse tilfellene igjen hadde ikke familiemedlemmene egen sak.

Funnene tyder altså på at søknadsfasen oftest krever mer arbeid enn klagefasen. Unntaket er saker med advokatskifte etter avslag i UDI.

4 FORHOLDET MELLOM INNSATS, KVALITET OG SALÆR UNDER STYKKPRISORDNINGEN

4.1 Rapportert timeforbruk mot salær

Som det fremgikk av forrige kapittel, rapporterer advokatene også oftest – men ikke alltid – *timeforbruk i oppgjørsskjemaet*, selv om dette i og for seg ikke er noe krav.

Som vi så av tabell 6,²⁹ gir de tallene som er rapportert her et lavere gjennomsnittsanslag enn det vi får ved andre beregningsmåter. Av oppgjørsskjemaene fremgår det dessuten at enkelte av oppgjørene er innsendt før saken er ferdigbehandlet, slik at det oppgitte ressursforbruket ikke dekker all tid som vil medgå. Analysen vi presenterer her, må derfor leses med noe forbehold.

I beregningen av samsvaret mellom timeforbruk og medgått tid har vi behandlet advokat nr 1 og advokat nr 2 hver for seg. Vi har i behandlingen også skilt mellom

- ▶ advokatbistand i perioden før UDI fatter vedtak (søknadsfasen),
- ▶ advokatbistand i klagefasen, og
- ▶ bistand ved personlig fremmøte.

I de tilfellene samme advokat har bistått søkeren i mer enn en fase, er disse slått sammen.

I tabell 7 viser vi resultatene. Her er antall saker, antall rapporterte timer og utbetalt salær gjengitt.

²⁹ Side 44.

Tabell 7. Oppgitt timeforbruk og utbetalt salær				
Faser	Antall saker	Timeforbruk	Timer det er betalt salær for etter stykkpris	Differanse salær/timeforbruk pr sak
Første advokat				
Søknad	141	536,60	642,50	0,71
Klage	9	34,00	25,00	-1,00
Søknad og klage	36	257,75	294,00	1,01
Klage og fremmøte i UNE	2	37,75	37,75	0,00
<i>Sum</i>	<i>188</i>	<i>866,10</i>	<i>999,25</i>	<i>0,71</i>
Andre advokat				
Søknad	16	56,25	68,50	0,77
Klage	5	17,85	15,00	-0,57
Søknad og klage	5	39,25	38,50	-0,15
<i>Sum</i>	<i>26</i>	<i>113,35</i>	<i>122,00</i>	<i>0,33</i>

Tabellen viser følgende:

- ▶ I sum har stykkprissatsene tilsynelatende ført til at det er blitt betalt ut større salærer enn det som ville vært tilfelle ved salær etter rapportert timeforbruk. For de første advokatene utgjør dette 0,71 timer pr sak, og for advokat nummer to 0,33 timer pr sak.
- ▶ Begge grupper advokater rapporterer lavere timeforbruk i søknadsfasen enn det som utbetales, og høyere timeforbruk enn det stykkprissatsen tilsier i klagefasen.
- ▶ Når man slår fasene sammen, ser det ut til at de advokatene som har vært i saken fra starten rapporter lavere timeforbruk enn det de får stykkprisgodtgjørelse for, mens advokatene som kommer inn som nummer to rapporterer noe høyere timeforbruk enn salærsatsene tilsier.

Som nevnt³⁰ kan det imidlertid hende at timeforbruket er noe under-rapportert i oppgjørsskjemaene. Når dette tas i betraktning, ser det ikke ut

³⁰ Avsnitt 3.2 (s 43).

til å være tale om noen større avvik mellom timeforbruk og reelt medgått tid.

4.2 Advokatenes vurdering av salærsatsene

Som nevnt ovenfor³¹ har forholdene ligget dårlig til rette for en avslappet diskusjon omkring stykkprisordningen etter nyttår 2003. Advokatene har vært svært misfornøyd med reduksjonen i salærsatsen fra 5 til 3 timer for søknadsfasen – og kanskje aller mest med at dette ble besluttet uavhengig av de forhandlinger som ble ført om reetableringen av advokatvaktordningen.

Vi har forsøkt å bringe inn en målestokk som kunne gjøre det noe lettere å vurdere salærsatsene objektivt. I ett av spørsmålene i spørreskjemaet ble advokatene bedt om å vurdere ikke bare salærsatsene for asylsaker, men også for de øvrige sakstyper som faller inn under ordningen med fritt rettsråd. Resultatet fremgår av tabell 8. Til vurderingen er det benyttet en skala fra 1 til 5, der 1 står for «svært lavt» og 5 for «rommelig».

Tabell 8. Hvor rommelige synes du fritt rettsråd-satsene er for de forskjellige sakstypene nedenfor? (1 = Svært lavt, 5 = Rommelig)				
	N	Minimum	Maksimum	Snitt
Asylsaker i første instans (gammel sats): 5 timer	55	1	5	2,8
Asylsaker i første instans (ny sats): 3 timer	55	1	5	1,3
Klagesaker vedrørende asyl: 3 timer	56	1	5	2,2
Saker om foreldreansvar, daglig omsorg og samværsrett: 7 timer	48	1	5	2,5*
Saker om felleseieskifte: 7 timer	46	1	5	2,2*
Saker om separasjon og skilsmisse: 3 timer	45	1	5	3,0
Erstatning ved personskade/tap av forsørger: 7 timer	33	1	4	2,4
Oppsigelse i husleiesaker: 6 timer	39	1	5	2,8
Oppsigelse/avskjed i arbeidsforhold: 6 timer	41	1	5	2,3

* Advokater som oppgir at de har mer enn ti prosent av sin praksis knyttet til saker om (a) foreldreansvar mv eller (b) felleseieskifte, er noe mindre tilfreds med salærsatsene for disse sakstypene (snittskårer henholdsvis 2,2 og 2,0).

³¹ Avsnitt 1.5 (s 26).

Vi vil anta at en gjennomsnittsskåre på rundt 3,0 kan tolkes i retning av at satsen er noenlunde rimelig. Med dette utgangspunktet kan vi konkludere med følgende:

- ▶ *Stykkprissalæret oppfattes som relativt rimelig for tre sakstyper: Separasjon og skilsmisse (3 timer), oppsigelse i husleiesaker (6 timer) – og asylsaker i første instans etter gammel sats (5 timer).*
- ▶ *Salærsatsen for asylsaker i annen instans (3 timer) oppfattes som relativt stram, på linje med satsene for felleseieskifte og oppsigelse/avskjed i arbeidsforhold (henholdsvis 7 og 6 timer).*
- ▶ *Den nye stykkprisen for asylsaker i første instans (3 timer) oppfattes som altfor stram, og kommer klart dårligst ut av samtlige sakstyper.*

Vurderingene *varierer noe* mellom advokater med ulikt omfang på saksporteføljen innenfor asylfeltet. Som det fremgår av tabell 9, ser advokater med mer enn 80 prosent av årsverket på asylfeltet noe lysere på salærsatsene enn advokater med en lavere andel slik saker. Vi kan vel anta at dette skyldes at advokatene med et stort saksvolum har opparbeidet mer rutine og dermed bruker mindre tid pr sak.

Tabell 9. Hvor rommelige synes du fritt rettsråd-satsene er for de forskjellige sakstypene nedenfor? (1 = Svært lavt, 5 = Rommelig)			
Andel av årsverket som går med til asylsaker:	Mindre enn 20 % (N=17)	20–80 % (N=36)	Mer enn 80 % (N=6)
Asylsaker i første instans (gammel sats): 5 timer	2,7	2,9	3,3
Asylsaker i første instans (ny sats): 3 timer	1,4	1,1	2,3
Klagesaker vedrørende asyl: 3 timer	2,1	2,2	2,7

Også i skriftlige og muntlige kommentarer gir de fleste advokatene uttrykk for at den nye salærsatsen for søknadsfasen er for lav:

«Det eneste negative med dagens ordning er stykkprisen. 3 timer går med til første møte, gjennomgå asylintervjuet, litt kontor/papirarbeid og en kort samtale med klienten. Det blir *ikke* tid til å besvare henvendelser fra klienten, rette henvendelser til UDI, kontakt med helsepersonell etc. 5 + 3 timer bør være et *minimum* for å gjære et *minstearbeid* med saken. I mange saker, spesielt familier med barn, er det behov for flere timer.»

«Jeg ser ... ikke at den tids- og ressursbesparelsen som ligger i det nye opplegget for mitt vedkommende gir grunnlag for en reduksjon av salæret fra 5 til 3 timer. Jeg antar at nyordningen sparer tid for meg, men når jeg vurderer tidsforbruket i 12 tilfældige saker og før vedtak i første instans foreligger, ser jeg at gjennomsnittet er tilnærmet 5 timer. Jeg kan vanskelig tro at gjennomsnittlig timeforbruk med nyordningen kommer under 4,5 timer, jeg vil anslå 4,75 avhengig av hvor mange klienter jeg vil få pr oppmøte på advokatvakten. Konklusjon: Jeg finner ikke faktisk grunnlag for myndighetene til å redusere kostnadene slik som er gjort ved å redusere stykkprissatsen fra 5 til 3 timer.»³²

Det fremholdes bl a at advokatene påføres mye merarbeid uforskyldt:

«Sakene ville gå raskere dersom man fikk orientering om hvor klientene befant seg når de flyttet, bedre tilrettelegging på asylmottak når de skal intervjues, melding om asylintervju sendes direkte til klienten med kopi til advokaten, slik at advokaten slipper å bruke tid på det. Om mulig – en mer jevn tilstrømning, slik at man har større forutsigbarhet og kan avsette tidspunkter.»

«Administrasjon av sakene tar uforholdsmessig mye tid. Som oftest er klienten flyttet til et annet mottak innen jeg får innkalt vedkommende. Omberammelser og nye avtaler med tolk er et problem.»

«En rekke saker tar uforholdsmessig lang tid før vedtak foreligger og mitt arbeid består da i å ta i mot et betydelig antall telefoner med spørsmål om hvor saken står eller begjæring om konferanse med tolk vedrørende det samme.»

Flere mener arbeidsfeltet er uinteressant etter reduksjonen:

«Asylsøkere har ofte en omfattende historie å fortelle. I tillegg er de veldig tidkrevende ved at de ringer hver dag og lur på hvordan saken går. Det er uinteressant å jobbe med slike saker for 3 timers betaling, når man i tillegg skal fylle ut skjema for fri rettshjelp til fylkesmannen, vente i 3–6 måneder for å få betaling og i ettertid måtte arkivere og lagre saken i 10 år.»

«10.01.03 tilskrev jeg UDI og meldte meg ut av ordningen. Anser at nedsettelse av stykkprisen innebærer bristende forutsetninger for opprinnelig avtale. Det er helt umulig å yte god bistand innen en ramme på 3 timer samt at en reduksjon i godtgjørelse på 40% er uakseptabelt.»

«Det nye opplegget med advokatvakt så ut til å bli en god ordning. Men så kom vedtaket om å redusere stykkprisen til 3 timer. Det å være asyladvokat hadde

³² Flere kommentarer er gjengitt i avsnitt 10.1 (s 116).

lav status fra før. Når arbeidet vårt verdsettes på denne måten, er det *ikke* de beste advokatene som blir værende i ordningen, dessverre. Klientene taper.»

Én advokat mener på den annen side at den reduserte salærsatsen har noen fordeler. Bl a vil den gi merinntekter, ettersom det nå blir lettere å passere «gulvet» for å søke honorar etter medgått tid:³³

«Det er greit med en stykkpris på 3 timer i asylsaker. Det vil tvinge advokater til å bruke mer tid på sakene. Etter min erfaring er det vanligvis nødvendig med 6-7 timer før og etter asylintervjuet og før klagefasen. Jeg bruker 2-3 timer på konferanser med klienten på mitt kontor – og med tolk – hvor blant annet asylintervjuet gjennomgås. Nesten uten unntak leder dette til ytterligere opplysninger/merknader i brev form til UDI. Således bruker jeg i snitt ca 2 timer til korrespondanse med UDI. I tillegg kommer korrespondanse med klient, tolk, fylkesmenn etc. Stykkpris på 3 timer vil føre til at jeg får, i større grad enn tidligere, godtgjort for medgått tid.»

4.3 Advokatenes vurdering av «tilstrekkelig hjelp»

For hver sak advokatene tok for seg i spørreskjemaet, ble de bedt om å vurdere *om de synes klienten fikk tilstrekkelig hjelp under det frie rettsråd*. Som tabell 9 viser, mener nær to tredjedeler at det var tilfelle, mens en femtedel mener det motsatte.³⁴

Vi finner *ingen sammenheng* mellom advokatens vurdering av retts hjelpens tilstrekkelighet og (a) oppgitt timeforbruk i saken eller (b) hvorvidt arbeidet er honorert etter stykkpris eller medgått tid.

³³ Som tidligere nevnt kan advokaten søke salær etter medgått tid dersom antall timer som er gått med, overstiger det dobbelte av det satsen. Tidligere måtte man altså jobbe med en «søknadssak» i over 10 timer for å kreve honorar etter medgått tid. Etter 01.01.03 holder det med 6 timer.

³⁴ Gjennomsnittsskåren på 5-punktsskalaen er 3,6 – det kan betraktes som en tilslutning til utsagnet, men ikke som en *sterk* tilslutning.

Tabell 9. Advokatene om hvorvidt klienten fikk tilstrekkelig hjelp under det frie rettsråd	
1. Nei, slett ikke	10 %
2.	10 %
3.	16 %
4.	33 %
5. Ja, absolutt	31 %
Sum	100 %

4.4 Vurdering av advokatens innsats utfra saksmapper

Vi har gjennomgått kopier av 18 saksmapper og tilhørende salæroppgaver, de aller fleste innbefatter klage til UNE. Enkelte av saksmappene synes å ha vært noe ufullstendige med hensyn til dokumentene i saken.

Søkerne hadde opprinnelse i Hviterussland (2), Irak (3), Kosovo (2), Mongolia (2), Russland, Somalia og Ukraina (6). Oppholdstillatelse på humanitært grunnlag ble innvilget i to av sakene, de øvrige fikk avslag på så vel asyl som oppholdstillatelse på annet grunnlag. Fire av sakene ble avslått under henvisning til at et annet land var nærmere til å behandle saken i medhold av Dublinkonvensjonen. Formålet har imidlertid ikke vært å vurdere avgjørelsens innhold, men å danne seg et inntrykk av advokatarbeidet i sakene når det gjelder

- ▶ hvordan rettssikkerheten ser ut til å bli ivaretatt, og
- ▶ om det er mulig å bedømme forholdet mellom innsats/kostnad og kvalitet samt stykkprissalærets størrelse.

Advokatarbeidet kan følgelig forsøkes vurdert *kvalitativt*, ut fra om den bistanden som avspeiles i saksdokumentene synes å holde et betryggende faglig nivå i forhold til de spørsmål av faktisk og rettslig karakter som saken reiser. Arbeidet kan videre vurderes *kvantitativt*, med henblikk på om advokatenes faktiske arbeid står i et rimelig forhold til sakenes omfang og om det synes å være et noenlunde korrekt forhold mellom utført arbeid, advokatens krav og godkjente timer.

Det er viktig å understreke at den undersøkelsen som her er gjennomført ikke har vitenskapelig karakter. For det første er det *vanskelig å vite om de tilsendte saker er tilstrekkelig representative*. Det dreier seg også om et lite antall saker. For det andre er *flere av salær oppgavene mangelfulle* både hva gjelder angivelsen av arbeidets art og med hensyn til når arbeidet ble utført. I andre tilfeller er tidsbruken spesifisert hovedsakelig i form av gjøremål som foran er karakterisert som «usynlige» oppgaver (telefoner med klient eller tolker, egen saksgjennomgang mv), og hvor det samtidig *ikke fremgår av saksmappen at advokaten har ytet noe bidrag til sakens opplysning* eller behandling for øvrig. Det finnes således eksempler på at det i saksmappen overhodet ikke foreligger noe skriv fra advokaten om realiteten i saken.

Dette betyr igjen at det i flere tilfeller er vanskelig å bedømme advokatens arbeid med saken såvel kvalitativt som kvantitativt. Det er derfor også vanskelig å si om salærkravet er rimelig.

Generelt sett kan det imidlertid sies følgende:

- ▶ *I de fleste sakene virker det berettiget med minst fem timer i første instans og tre timer i klageomgangen* ut fra sakenes gjennomsnittlige kompleksitet.
- ▶ *I noen av tilfellene hvor det er krevet betaling utover stykkpris virker dette rimelig fordi saken har tilleggs-elementer.*

Problemet er noen saker som ikke virker mer kompliserte enn gjennomsnittet og hvor kravet på forhøyet salær heller ikke fremstår som godt begrunnet i salær oppgaven, men hvor kravet likevel er etterkommet av fylkesmannen.

I andre tilfeller er kravet ikke fullt ut blitt godtatt av fylkesmannen. I disse tilfellene kan det stilles spørsmål ved om kravene med rette er blitt nedsatt, eller om kontrollen i virkeligheten utøves nokså vilkårlig eller er beroende på ulik skjønnsutøvelse hos saksbehandlerne hos fylkesmannen i henholdsvis i Oslo og Akershus og Sør-Trøndelag.

Når det gjelder *kvaliteten på advokatenes skriftlige bidrag*, kan det virke som om *advokatene jevnt over gjør en adekvat innsats når det kan synes å være utsikter til å kunne påvirke saksutfallet*. I andre tilfeller er det ikke godt å vite hva en tilsynelatende beskjeden innsats fra advokatens side på dette punkt kan skyldes. Er tiden er brukt opp på mer usynlige gjøremål, har advokaten vurdert det slik at det er lite lønnsomt å bruke tid på en antatt tapt

sak, eller skyldes manglende innsats at advokaten ikke er i stand til å bidra på grunn av svakheter i den faglig kompetansen?

Et noe foruroligende inntrykk som de aktuelle saker samlet sett gir, er at *advokatene i liten grad synes å formulere seg overbevisende om de springende punkter i asylsaken* slik den fremstår ut fra de foreliggende saksopplysninger. Dette gjelder både med hensyn til faktiske og juridiske spørsmål.

Noe av forklaringen på dette er kan hende at det for advokatene er vanskelig å vite hvilken type oppholdsgrunnlag og argumenter som vil føre frem, og dermed hva som vil representere sakens kjerne i UDIs øyne. Dette henger igjen sammen med den sentrale plass skjønnsregelen om «sterke menneskelige hensyn» i Utlendingsloven § 8 annet ledd har inntatt i asylsaker, hvor svært ulike forhold kan få betydning for spørsmålet om oppholdstillatelse. Konsekvensen er at advokatene – ofte på en heller enkel måte – velger å påberope alle mulige momenter som kan tenkes å ha betydning, og det gir kanskje ikke særlig gjennomslagskraft på de punkter som UDI finner avgjørende for saksutfallet. Det kan videre hevdes at også forvaltningens vedtak i noen grad er preget av skjematisk begrunnelse, hvor enkelte reelle problemstillinger synes å være behandlet svært enkelt. Det siste unnskylder likevel ikke advokatenes tilsynelatende manglende evne eller vilje til å prosedere klientens sak når det kunne vært på sin plass. Blant sakene finnes det blant annet et eksempel på at UNE ut fra opplysninger i saksdokumentene stilte åpenbart relevante spørsmål tilbake til advokaten om konkrete forhold som ville kunne medføre et positivt vedtak i klageomgangen, men som ikke var blitt identifisert som juridisk relevant og påberopt av advokaten.

Gjennomgangen av saksmappene synes således å indikere *et behov for en oppgradering av kvaliteten på advokatarbeidet i asylsaker*. En slik presumptiv forbedring av asylsøkerens rettssikkerhet forutsetter trolig at advokatene innenfor de gitte økonomiske rammer gis mulighet til å konsentrere seg om kjernen i den juridiske bistanden, noe som igjen vil medføre økt asylrettslig kompetanse over tid.

5 HVORDAN ASYLSØKERE VURDERER ADVOKATBISTANDEN

5.1 Treogtyve fortellinger

Som nevnt i metodeavsnittet³⁵ har vi intervjuet 23 asylsøkere i ulike asylmottak i forskjellige deler av landet. Seks av disse var enslige mindreårige.³⁶ Søkerne ble invitert til å delta av personalet ved mottakene, ut fra to kriterier:

- ▶ At de hadde vært i Norge en stund og dermed også hatt kontakt med advokat(er) over noe tid,
- ▶ at de representerte en viss bredde i bakgrunn og situasjon i dag.

Vi ba også spesielt om å få inkludert noen enslige mindreårige dersom mottaket hadde slike som beboere.

Det endelige utvalget vi intervjuet avvek noe fra listene mottakene satte opp, ettersom noen ikke dukket opp og ble erstattet med andre som var til stede og villige til å delta.

Intervjuene fulgte en mal, men ble tilpasset søkerens situasjon og erfaring. Samtalene dreide seg i hovedsak om

- ▶ om søkeren hadde holdt seg til én advokat eller byttet underveis,
- ▶ hvordan søkeren hadde kommet i kontakt med advokaten(e),
- ▶ ved hvilke anledninger søkeren har hatt kontakt med advokaten og om denne kontakten omfattet personlige samtaler eller bare telefonsamtaler,
- ▶ om søkeren synes det har vært lett eller vanskelig å få tak i advokaten,
- ▶ om advokaten har hatt god kjennskap til forholdene i søkerens hjemland,
- ▶ om søkeren er fornøyd med bistanden, herunder om advokaten har hatt nok tid til søkeren.³⁷

³⁵ Avsnitt 1.5 (s 26).

³⁶ Disse møtte med verge eller i følge med en ansatt ved mottaket.

³⁷ Vi spurte også om søkeren hadde betalt noe for advokatbistand. Det forekom bare i ett tilfelle. I et par andre tilfelle var søkeren blitt fortalt at betaling ville bli

Atskillig forskning viser at *vår hukommelse er svært mangelfull* når det gjelder hva som har skjedd oss, i hvilket omfang og til hvilke tider. Feilerindringen vil oftest bestå i at hendelser glemmes, at flere hendelser komprimeres til én, og at initiativet flyttes fra én aktør til en annen. Dersom søkeren er utålmodig og engstelig, kan det fort slå ut i en opplevelse av eller anklage om at advokaten gjør for lite og at kontakten har vært ytterst sparsom.

Det er følgelig en risiko for at advokatens innsats er nedvurdert i iallfall noen av referatene i det følgende. Vi har forsøkt å motvirke dette ved nidkjære oppfølgingsspørsmål dersom en søker har gitt uttrykk for at advokaten ikke har utført en oppgave hun/han er pålagt, som f.eks. å samtale med klienten før asylintervjuet og gjennomgå intervjurapporten etterpå. Bare i ett eller to tilfelle har denne oppfølgingen resultert i at søkeren f.eks. har presisert «ingen samtale» til «ingen personlig samtale, men telefonkontakt». Med noen få unntak – nemlig søkere som kom til Norge for flere år siden – virker søkerne svært sikre på når i forløpet de var i kontakt med advokaten, og når de eventuelt ikke fikk den foreskrevne bistand. I noen tilfelle fikk vi også historien bekreftet av verge eller ansatte i mottaket.

Selv om intervjureferatene nedenfor ikke kan regnes som sikker dokumentasjon, mener vi at materialet gir *et noenlunde pålitelig bilde av hva slags advokatbistand de 23 søkerne har fått* – og av hvor tilfreds de er med bistanden, med rette eller urette.

Vignettene er sortert etter hvordan saken står. Vi gjengir først erfaringer og synspunkter fra søkere som får bli i landet, deretter fra søkere som venter på svar fra UDI, søkere som har klaget UDIs avslag inn for UNE, og søkere som har fått klagen avslått. Enslige mindreårige søkere behandles for seg til slutt.

Søkere som får bli i landet

Det ville være rimelig å anta at søkere som har fått innvilget asyl eller iallfall opphold i Norge, vil være mer tilfreds med advokatbistanden enn dem som har fått avslag. Blant de syv søkerne som faller i denne gruppen var det imidlertid bare én som var ubetinget fornøyd.

aktuelt dersom advokaten skulle arbeide mer med saken.

Asylsøker nr 1

Søkeren fikk innvilget asyl etter søknadsbehandlingen i UDI.

Søkeren har holdt seg til den advokaten han fikk tildelt fra UDI, og har ikke hatt kontakt med noen andre advokater.

Kontakten med advokaten før asylintervjuet var over telefonen. Samtalen varte i ca ti minutter. Da ble han informert om dato for intervjuet, og når han ville få svar. Samtalen foregikk via tolk, og søkeren mente det var litt komplisert. Han fikk spurt advokaten om det var greit om han ringte, og fikk bekreftet det.

Advokaten gikk gjennom rapporten fra intervjuet, også denne gang pr telefon. Denne samtalen tok ca tyve minutter. De ble enige om at rapporten var bra som den var.

Etter at UDI innvilget søknaden, ringte advokaten søkeren og informerte om vedtaket.

Søkeren er fornøyd med den advokatbistanden han fikk. Den var tilstrekkelig, og han mente den var god. Han fikk ikke noe inntrykk av om advokaten kjente til forholdene i hans hjemland.

Asylsøker nr 2

Søkeren har vært her i et drøyt år, og har fått positivt vedtak i UDI.

Hun har bare hatt én advokat – som hun aldri har snakket med. Mannen hennes har imidlertid snakket med advokaten om hennes sak ved to anledninger, én av gangene i personlig samtale. Selv fikk hun ingen orientering om asylintervjuet, og rapporten kom i posten. Vedtaket ble hun kjent med da hun selv ringte UDI. Advokaten sendte så kopi av vedtaket via mannen hennes.

Søkeren synes ikke hun har fått noe hjelp av advokaten, som bare har vært postkasse. Men hun er veldig glad i Norge og vil gå på norskkurs og få seg jobb.

Asylsøker nr 3

Søkeren har fått positivt vedtak fra UDI.

Da søkeren var på transittmottaket, fikk han et brev der en advokat tilbød seg å representere ham. Han behøvde bare å undertegne et brev og returnere det til advokaten. Det gjorde søkeren, ettersom han «ikke visste bedre etter fire dager i Norge». Han mener at han ikke hadde fått tildelt noen advokat fra UDI.

Søkerens bror snakker norsk etter å ha vært lenge i Norge. Han tok på søkerens vegne kontakt med advokaten tre ganger, men fikk hver gang beskjed om å vente på at saken gikk sin gang. Søkeren ble etter hvert utålmodig, og til slutt ringte mottaket til UDI for å sjekke. Han fikk da oppgitt at det var en annen advokat som representerte søkeren. Det var denne advokaten som gjennomgikk rapporten fra intervjuet. Denne samtalen kom i stand på søkerens initiativ og varte i ca en halvtime. Det var broren til søkeren som førte ordet på hans vegne. Advokaten ba om tilleggsopplysninger dersom det var noen, men det var det ikke.

Etter dette har søkerens bror ringt advokaten én gang og snakket med ham i en halv time om hvordan saken sto.

Etter at søknaden ble innvilget av UDI fikk søkeren først beskjed av advokaten, deretter av politiet – begge ganger i brev form.

Søkeren synes den siste advokaten var grei, men den første var en skurk og en lurendreier. Han skjønner ikke hvordan advokater kan «leke med folks skjebner».

Søkeren har ikke betalt noe for bistanden. Ryktet på mottaket sier at det kun er mulig å snakke med advokatene i én time, resten må man betale selv.

Asylsøker nr 4

Søkeren har bodd i Norge tidligere, men reiste tilbake til hjemlandet. Han har nå vært i Norge i snart to år, og har fått innvilget asyl av UDI.

Søkeren har holdt seg til den advokaten han fikk tildelt. Advokaten holder til et annet sted i landet, og det har vanskeliggjort kontakten.

Advokaten var sent ute med å orientere søkeren før asylintervjuet, men søkeren var kjent med forholdene fra før. Han synes ikke desto mindre at advokaten forklarte godt. Selv påpekte han en feil i registreringsskjemaet. Advokaten noterte det, lofte å ordne opp, og rådet søkeren til å nevne saken under intervjuet. Samtalen, som foregikk pr telefon, varte i drøyt tyve minutter.

Etter intervjuet forsømte advokaten å kontakte søkeren. Han visste at han skulle få et referat, og fikk det via mottaket. Etter et par uker ringte søkeren advokaten for å gjennomgå rapporten. Advokaten sa da at han ikke hadde fått noen rapport, men de avtalte så et møte for gjennomgåelse. Konklusjonen var at rapporten var i orden.

Ut over dette har søkeren hatt to personlige samtaler og to telefonsamtaler med advokaten. I tillegg én av samtalene kom i stand fordi søkeren reiste til byen der advokaten har kontor for å besøke familie som bor der. Telefonsamtalene har søkeren tatt initiativet sitt når han er blitt utålmodig på svar på asylsøknaden. For øvrig har søkeren selv henvendt seg til UDI for å få flytte fra mottaket han opprinnelig var plassert i.

At søknaden var innvilget, fikk søkeren vite fra politiet, som han ringte til. Advokaten hadde da sittet på vedtaket i en uke.³⁸

Søkeren mener at advokaten har hjulpet ham, men sier at det har gått for tregt og at han hadde ventet seg mer. Advokater er snille – men de glemmer, sier han. Man må fortelle dem at de må gjøre noe. Han synes det har vært vanskelig å få samtale med advokaten, og mener det er enda verre for asylsøkere som trenger tolk – før det går i orden, kan saken være avgjort. Spesielt synes han det er betenkelig at advokatene tar lange ferier uten at noen overtar ansvaret for asylklientene. Han mener også at mange advokater mangler kunnskap om regelverket, f.eks. 15-månedersregelen og bestemmelsen vedrørende arbeidstillatelse. Han har inntrykk av at advokatene utenfor Oslo er mer hjelpsomme. Selv har han gått rett til politiet – der får asylsøkere god hjelp og veiledning, og gratis er det også.

³⁸ Som vi så i avsnitt 1.1 (s 21), er det politiets oppgave å informere søkeren om et positivt vedtak.

Asylsøker nr 5

Søkeren har vært her i landet i et par år og har nå fått opphold på humanitært grunnlag. Han har hatt én advokat som han fikk tildelt ved ankomst, men denne har han ikke lenger kontakt med, ettersom han har flyttet til en annen del av landet.

Søkeren traff aldri advokaten ansikt til ansikt. Han hadde ingen kontakt overhodet med advokaten før asylintervjuet, og fikk heller ingen gjennomgåelse av intervjurapporten. Han ba senere om å få kopi av sakspapirene sine, og har lest rapporten ved hjelp av ordbok. Han mener det var flere feil der, som skyldtes at tolken kom fra et annet land og hadde misforstått. Det var for sent å rette opp feilene da han oppdaget dem.

Ifølge søkeren er det mange asylsøkere som aldri ser advokaten sin. Asylsøkerne kjenner ikke systemet i Norge og tror at de bare må sitte og vente. De som betaler advokaten selv, får imidlertid hjelp – da jobber advokaten veldig bra. Han synes de advokatene som er betalt av staten iallfall bør oversende kopier av brev og bekreftelser til søkerne; slik det nå er, vet de ingenting om ting som angår dem.

Asylsøker nr 6

Søkeren har fått innvilget opphold etter fremmøte i Utlendingsnemnda.

Søkeren har én advokat hele tiden. Advokaten ble anbefalt ham av en landsmann som kom på mottaket i forbindelse med en gudstjeneste. Denne hadde også sagt at det var lettere å få positivt vedtak dersom en skiftet religion. Søkeren regner med at han fikk penger fra advokaten for rekrutteringen.

Han hadde ikke kontakt med advokaten før asylintervjuet, bortsett fra at han selv kontaktet advokaten for å undersøke mulighetene for å få skifte til et annet mottak. Etter intervjuet tok han igjen kontakt med advokaten pr telefon. Denne samtalen varte i ca én time. Han fikk bli vite at søknaden hans var sendt til hjemlandets ambassade for verifikasjon, noe som ikke skulle skje etter hva han var blitt fortalt. Han påpekte også feil og mangler i rapporten, og oversendte en stor bunke dokumenter til advokaten. Det viste seg senere at advokaten ikke videresendte disse til UDI. UDI mottok bare et ark med en oppsummering av dokumentene.

Etter negativt vedtak i UDI klaget søkeren til UNE og fikk innvilget personlig fremmøte. Søkeren insisterte på å få et møte med advokaten før nemndmøtet. Advokaten mente det ikke var nødvendig, men gikk med på å treffe klienten om kvelden dagen før. Samtalen varte i en time. Søkeren spurte bli om dokumentene var oversendt. Han fikk vite at så ikke var skjedd og at det nå var for sent, siden papirene skal være innsendt senest tre dager før nemndmøtet.

Søkeren var ikke orientert om hvordan nemndmøter foregår. Han hadde fra mottaket fått høre at advokaten skulle tale på hans vegne. Han var derfor ikke forberedt på at også han skulle snakke. Hans forsøk på å legge frem dokumenter ble avskåret. Klagen ble imidlertid innvilget, under dissens. Søkeren har sett vedtaket og en bekreftelse på at advokaten har fått godkjent et salær på 11 timer for klagebehandlingen, inklusive 5 timer for oppmøte i nemnda.

Asylsøker nr 7

Ifølge papirene kommer søkeren fra et annet land enn det han selv oppgir. Han har fått endelig avslag på søknaden om asyl. Pga ekteskap får han imidlertid bli i landet.

Han har holdt seg til advokaten han fikk tildelt av UDI.

Søkeren var noe tilbakeholden med hva han ville fortelle, dels fordi en del av det han hadde snakket med advokaten om var «personlig», og dels fordi han ikke kjente intervjueren. Han opplyste imidlertid at han kun har hatt samtaler med advokaten over telefonen.

Han hadde kontakt med advokaten én gang før asylintervjuet, men vil ikke gå inn på hva de pratet om. Etter intervjuet gikk advokaten gjennom rapporten med ham over telefonen, og da ble de enige om å skaffe tilleggsinformasjon. Denne samtalen tok omtrent fem minutter. Etter vedtaket i UDI sendte advokaten vedtaket over telefaks til søkeren. Det likte han dårlig, ettersom telefakser ikke ligger i lukkede konvolutter og kan leses av alle.

Også avslagene på klage og omgjøringsbegjæring ble sendt pr telefaks fra advokaten. Beslutningen om utreisetidspunkt ble liggende hos advokaten til etter utreisedato, og søkeren fikk ikke beskjed før det var for sent.

Ifølge søkeren har det alltid vært ham som har kontaktet advokaten. Han synes at advokaten også kunne tatt initiativ. Han har lagt vekt på å plage advokaten minst mulig, fordi han hadde hørt av andre asylsøkere at advokatene ikke liker å bli oppringt. Han savner å ha møtt advokaten ansikt til ansikt. Søkeren mener selv at han ikke på noen måte har brukt den tiden advokaten får betalt for.

Søkeren tror ikke advokaten har noe særlig greie på forholdene i hans hjemland.

Søkere som venter på vedtak i UDI

Søkere som venter på vedtak i UDI kan bli utålmodige og ha et stort behov for kontakt med advokaten, som sjelden har noe annet å bidra med enn en formaning om å vente. Tre av søkerne vi har intervjuet, er i denne situasjonen. De har øyensynlig noe blandet erfaring med advokatene sine.

Asylsøker nr 8

Søkeren kom til Norge i senhøstes 2002. Asylintervjuet ble gjennomført før jul. På intervjutidspunktet hadde søkeren ennå ikke fått noen rapport fra intervjuet.

Søkeren har inntil nå hatt den advokaten han ble tildelt på transittmottaket. Han har nå bedt om å få bytte advokat, ettersom han ikke får tak i advokaten tross mange forsøk pr telefon. Mottaket hjelper ham med å skaffe en annen advokat.

Han har hatt kontakt med advokaten én gang; det var før asylintervjuet. Da informerte advokaten han om innholdet i intervjuet, hvilke spørsmål han måtte være forberedt på å svare på, ordningen med tolk osv. Denne kontakten skjedde på søkerens initiativ, og samtalen varte i ca et kvarter.

Søkeren sier at han i denne samtalen fikk beskjed om ikke å ringe, fordi advokatene har begrenset tid til hver enkelt søker. Advokaten forklarte at det var slik systemet virket. Søkeren mente at dette ikke var godt nok – han var opptatt av å få vite hvilke dokumenter han burde skaffe osv.

Søkeren stoler ikke på advokaten sin. Det verserer også historier i mottaket om advokater som har sittet så lenge på UDIs vedtak at klagefristen nesten har gått ut før søkeren er blitt informert. Noen søkere har fått kjennskap til vedtak gjennom politiet, når de har vært der for å fornye ID-kortet sitt. Søkeren er derfor nervøs for at han skal miste klageadgangen dersom han får avslag i UDI.

Asylsøker nr 9

Søkeren har vært i Norge i over ett år. Hun har ikke fått svar på asylsøknaden. Søkeren har bare hatt kontakt med én advokat, øyensynlig den som ble oppnevnt av UDI. Hun har ikke hatt noen pågang fra andre advokater.

Advokaten ringte til henne før asylintervjuet. Telefonsamtalen varte mellom en halv og én time. Den handlet først og fremst om hennes bakgrunn. I tillegg redegjorde advokaten for lov- og regelverket og fortalte om asylintervjuet. Søkeren savnet opplysning om når intervjuet ville bli gjennomført. Hun sier at hun ikke spurte advokaten om noe, selv om advokaten forhørte seg om det var noe hun lurte på.

Advokaten hadde forespeilet søkeren at det ville bli en ny kontakt når intervjuet var gjennomført, men det skjedde ikke. Hun har aldri sett noen rapport fra intervjuet. Søkeren var innlagt på sykehus en periode, men hørte ikke noe fra advokaten da, og har heller ikke hatt noen kontakt senere.

Søkeren synes advokaten burde ha ringt henne. Én telefonsamtale i løpet av mer enn et år synes hun er lite. Det advokaten forklarte om norske forhold i denne telefonsamtalen, har hun imidlertid hatt nytte av.

Søkeren tror at advokaten har greie på forholdene i hennes hjemland. Hun har riktignok ingen holdepunkter for den oppfatningen, men regner med at advokaten holder seg orientert gjennom nyhetene.

Asylsøker nr 10

Han er asylsøker for annen gang. Etter avslag for noen år siden reiste han hjem. Nå har forholdene i hjemlandet tilspisset seg igjen, så derfor forsøker han seg på ny.

Førrige gang søkeren var i Norge møtte han sin første advokat på transittmottaket og snakket med henne i en halv time. Deretter hadde de ingen kontakt før han fikk en telefaks med avslaget fra UDI. Han skiftet da over til en advokat med kontorsted nær mottaket. Hun ble anbefalt av en venn av ham. Søkeren og advokaten brukte tre dager sammen på å formulere en klage. Da avslaget kom fra Justisdepartementet ringte advokaten og orienterte søkeren, som så reiste hjem.

Denne gangen ble han tildelt en tredje advokat fra UDI, men byttet etter asylintervjuet til advokaten som bisto ham sist. Én grunn er at denne advokaten har kontor i nærheten. Han ønsker å ha en advokat han kan ha møte med, og ikke bare snakke med i telefonen.

Advokaten søkeren ble tildelt, glemte å ringe ham før asylintervjuet. Etter at han skiftet advokat, fikk han rapporten tilsendt fra denne via mottakets telefax. Søkeren tok selv initiativ til et møte der han og advokaten gjennomgikk rapporten. Møtet tok mellom tre kvarter og en time. Intervjuet blir stående som det var.

Saken er ikke ferdigbehandlet i UDI, og søkeren har derfor ikke hatt ytterligere kontakt med advokaten. Han har ikke betalt ekstra for noe advokatbistand, verken sist gang eller denne gangen.

Søkeren mener det burde vært mer kontakt med advokaten, så søkeren får vite hva som skjer eller ikke skjer. To av advokatene ble han slett ikke kjent med. Han er godt fornøyd med sin nåværende advokat, som ringer når det er noe. Men advokaten er vanskelig å få tak i pr telefon når søkeren selv ringer.

Avslag i UDI, venter ad klage

Fem av søkerne har fått negativt vedtak i UDI og klaget dette inn for UNE. To av disse har beholdt sin opprinnelige advokat, én har skiftet advokat én gang, og de to siste har hatt tre advokater. Tilliten til nåværende advokat varierer.

Asylsøker nr 11

Søkeren kom til Norge for et drøyt år siden. Han har hatt én advokat, som ble anbefalt ham av familiemedlemmer som har vært i landet en stund.

Søkeren hadde ingen kontakt med advokaten før asylintervjuet. Etter intervjuet hadde han en samtale om rapporten på advokatens kontor. Samtalen varte en times tid; konklusjonen var at rapporten var i orden.

Neste gang søkeren var i kontakt med advokaten, var da denne ringte ham, fortalte at UDI hadde avslått søknaden, og inviterte ham ned på kontoret til samtale. Her gjennomgikk de avslaget og forberedte en klage. Søkeren har fått kopi av klagen i posten, og venter nå på svar fra UNE.

Søkeren mener han har fått en bra advokat, som hjelper ham. Han tror også at advokaten har greie på forholdene i hans hjemland. Det har ikke vært vanskelig å komme i kontakt med advokaten, og han har ikke hatt behov for mer tid med advokaten enn det han har fått.

Asylsøker nr 12

Søkeren har vært i Norge i et drøyt år. Han har bare hatt én advokat, som han mener han fikk tildelt på transittmottaket.

Advokaten kontaktet søkeren pr telefon etter fem måneder. Han opplyste at han var søkerens advokat, og fortalte at søkeren skulle til intervju. Telefonsamtalen før intervjuet ble gjennomført med tolk, varte i 15–20 minutter, og dreide seg om det forestående intervjuet.

Verken rapporten fra intervjuet eller det senere vedtaket fra UDI er oversendt søkeren. Advokaten leste rapporten opp i telefonen, og spurte om den var korrekt. Søkeren hadde ikke noe å tilføre. Denne samtalen varte i ca et kvarter.

Da vedtaket fra UDI kom utpå høsten 2002, ringte advokaten og orienterte om at det var negativt. Som nevnt fikk søkeren ikke kopi av vedtaket. Han bestemte seg for å klage, men vet ikke om klage er sendt. Søkeren har forsøkt å få tak i advokaten både pr telefon og ved å sende to telefakser. Ingen kontakt er oppnådd.

Søkeren har ingen tro på å skifte advokat – «alle gjør sikkert et like dårlig arbeid». Dessuten kjenner han ingen advokater og vet ikke hvem han skulle kontakte.

Asylsøker nr 13

Søkeren har kjøpt visum til to andre europeiske land, men har ikke vært der. Norge var et stopp på reisen. Søkerens ektefelle hadde imidlertid vært i Norge en tid før han kom hit.

Søkeren benyttet opprinnelig samme advokat som sin kone, men skiftet senere til en annen som har kontortid i nærheten av mottaket til faste (men nokså sjeldne) tider. Denne kontakten kom i stand gjennom en annen asylsøker.

Ingen av advokatene har tatt kontakt med søkeren. Den første advokaten hadde han ikke kontakt med i det hele tatt. Denne advokaten satt på rapporten fra intervjuet i to–tre uker. Etter at søkeren skiftet advokat ble rapporten oversendt fra denne. Søkeren har snakket med den nye advokaten én gang.

Søkeren ringte selv UDI for å få oversendt vedtaket. Han har bedt advokaten klage, men vet ikke om det har skjedd.

Søkeren synes ikke han har fått noe hjelp, han ser bare papirer fra UDI. Advokaten sier bare at «slik er loven». Han kan vise til lignende tilfelle med positivt utfall, og mener at advokaten hans ikke har satt seg nok inn i saken.

Ektefellen har snakket mer med advokaten enn det søkeren selv har gjort, men det har vært lite hjelp å få: «Advokatene gjør ingen ting for oss – de er bare postkasser.» Ifølge henne ba de advokaten om å sende papirene til NOAS, men de er usikre på om advokaten har gjort det, og har derfor også sørget for å gjøre det selv. Hun vet heller ikke om advokaten har klaget for mannen. Advokaten har vært lite imøtekommende. Hun har hørt at det finnes bedre advokater, men er i tvil om det går an å skifte advokat enda en gang.

Asylsøker nr 14

Søkeren har vært i Norge i to år. Hun har fått to avslag i UDI, og har en klage til behandling i UNE. Hun skiftet advokat to ganger, én gang på eget initiativ.

Den første advokaten ble oppnevnt av UDI. Hun hadde øyensynlig ikke kontakt med ham før asylintervjuet var gjennomført. Da sendte han en telefaks hvor han inviterte henne til samtale på hans kontor. Samtalen omkring rapporten tok omlag en time, og resulterte så vidt intervjueren forstår i at søkeren sendte tilleggsopplysninger. Søkeren var så i kontakt med advokaten etter at denne oversendte UDIs avslag pr telefaks og i brev. Samtalen resulterte i omgjøringsbegjæring, som ble avslått. Etter dette avslaget sa advokaten at det ikke var mer å gjøre i asyl-

saken, og at hun måtte betale selv dersom hun ville søke om familiegjenforening eller opphold av andre grunner.

Søkeren fant da en ny advokat, som hun har snakket mye med, og som klaget avslaget inn for UNE for rundt tolv måneder siden. Da hun nylig ringte advokaten i forbindelse med fornyelse av arbeidstillatelse, fikk hun beskjed om at vedkommende var sluttet, og at saken var overført til en annen advokat samme sted. Hun har fått bekreftelse på dette pr telefaks, men har hatt liten eller ingen kontakt ut over det. Hun har fått vite at Juss-Buss kan hjelpe dersom hun vil søke familiegjenforening.

Søkeren er ikke tilfreds med sin første advokat, men mener hun fikk god hjelp av nummer to, som hun altså har mistet. Hun har ikke inntrykk av at noen av advokatene har hatt noe større kjennskap til forholdene i hennes hjemland.

Asylsøker nr 15

Søkeren har vært i landet i fem år, og har fått flere avslag fra UDI. Hun har byttet advokat to ganger underveis, og har nå en klage til behandling i UNE.

Søkeren forteller at hun aldri har sett sin første advokat, som hadde kontor langt unna der hun var plassert. Siden det er gått så lang tid, husker hun ikke om advokaten var i kontakt med henne før asylintervjuet. Hun husker heller ikke om de gjennomgikk rapporten.

Advokat nummer to ble anbefalt av en tolk. Denne advokaten har søkeren truffet én gang, for øvrig har kontakten vært telefonisk.

Tredje og siste advokat ble anbefalt av en annen asylsøker. Denne advokaten har sørget for at hun får behandlet en klage, på tross av at hun hadde fått inntrykk av at det ikke var mulig. Advokaten har også hjulpet henne med å få orden på andre ting.

Søkeren har tillit til sin nåværende advokat, men er ikke så begeistret for de to andre. Hun synes det ville vært bra om man kunne få møte advokaten personlig, ikke bare ha kontakt via telefon med tolkebistand. Advokaten hun nå har, er imøtekommende når hun ringer og inviterer henne ned til kontoret sitt til samtale. Hun tror advokaten har god kjennskap til hennes hjemland også – men det mener hun for så vidt at de fleste nordmenn har pga bred nyhetsdekning.

Avslag i UNE

To av søkerne har fått sine klager avslått. Det ville kanskje være nærliggende å tenke at søkere i en slik situasjon gjerne vil være misfornøyd med advokatbistanden, men det gjelder ikke disse to.

Asylsøker nr 16

Søkeren fikk tildelt advokat fra UDI. Han forteller at han har snakket med advokaten tre ganger, to av dem pr telefon.

Advokaten var innom mottaket og hilste så vidt på fem søkere samtidig. Søkeren snakket så med advokaten i rundt tyve minutter pr telefon som forberedelse til intervjuet. Han forteller at han fikk kopi av intervjurapporten i posten. Etter at UDI hadde avslått søknaden fikk han brev med kopi av avslaget.

Søkeren hadde angivelig ingen direktekontakt med advokaten før klagen var ferdigbehandlet i UNE. Det er dermed uklart hvordan klagen ble utformet.

Avslaget fra UNE ble ikke formidlet før søkeren selv – med hjelp fra mottaket – ringte advokaten for å få hjelp til arbeidstillatelse. Da fortalte advokaten at klagen var avslått, og at det beste søkeren kunne gjøre, var å søke om frivillig hjemreise. Da slipper man å bli hentet av politiet, og man kan snu i hjemlandet og søke på nytt.

Asylsøker nr 17

Søkeren har vært i Norge i fire år. Han er sammen med familien. Han har hatt samme advokat hele tiden. Det er den samme advokaten som han fikk tildelt på transittmottaket. Han har ikke hatt noen kontakt med andre advokater.

Saken har vært gjennom klage helt frem til omgjøringsbegjæring. Søkeren har ikke hatt personlig fremmøte i nemndmøte i UNE. Han har nå fått endelig avslag.

Søkeren har betalt ca kr 5.000 til advokaten. Om ekstrabetalingen forklarte han at han måtte betale ekstra fordi advokaten jobbet med saken, og UDI betaler bare for fem timer. Han bemerker at ingen forstår hvorfor noen asylsøkere må betale ekstra og andre ikke.

Søkeren er ikke i stand til å konkretisere advokatbistanden gjennom de ulike fasene i søknadsbehandlingen. Han hadde et møte i forkant av intervjuet – men det er altså fire år siden. Han har hatt personlige møter med advokaten, som har kontor ikke så langt fra mottaket. Det har variert om det har vært ham eller advokaten som har tatt initiativet til kontakten. Når søkeren selv har tatt kontakt, har det stort sett vært for å få opplysninger, få vite hva slags tilleggsinformasjon han burde skaffe osv.

Opplysninger om vedtak har kommet i brev fra UDI/UNE, som er sendt via advokaten. Det gjelder både ved søknadsbehandling og ved klagebehandlingen.

Ingen vet hva som skal skje nå. Han har fått beskjed om å reise ut av politiet, men ingen kan fortelle ham hvor han skal reise.

Han sier seg godt fornøyd med advokaten, men mener at det er UDI som bestemmer til syvende og sist, og er tydelig skuffet over avslaget.

På spørsmålet om advokaten kjente til forholdene i søkerens hjemland, var svaret «vet ikke», men han virker ikke imponert på dette punkt. Han synes heller ikke at advokaten har hatt nok tid for ham.

Enslige mindreårige

Det er nærliggende å tenke seg at advokatene vil legge litt ekstra i å holde kontakt med klienter som kommer hit som enslige mindreårige. Våre vignetter fra de seks søkerne i denne kategorien tyder imidlertid ikke på at det skjer med stor regelmessighet. Flere av de unge søkerne uttrykker imidlertid stor tillit til advokaten, om enn på et noe uklart grunnlag.

Asylsøker nr 18

Søkeren er enslig mindreårig, og ble tildelt advokat av UDI på transittmottaket. UDI har innvilget søkeren opphold. Han har snakket med advokaten to ganger, begge ganger på advokatens initiativ.

Før intervjuet gikk advokaten pr telefon igjennom opplegget for intervjuet. Denne samtalen varte i ca tyve minutter. Advokaten understreket at søkeren måtte legge frem alle sterke poeng som kunne tjene søknaden hans. Søkeren fikk også anledning til å stille advokaten spørsmål, men han husker ikke hva han spurte om. Han hadde ny kontakt med advokaten for gjennomgåelse av intervju rapporten. Også denne samtalen foregikk pr telefon og tok rundt tyve minutter. Advokaten spurte om søkeren hadde behov for å utfylle eller endre noe, men rapporten var grei.

Søkeren har ikke fått kopi av rapporten – den leste advokaten opp i telefonsamtalen. Han har senere ringt advokatens kontor én gang for å få kopi.

Søkeren fikk oversendt kopi av UDIs positive vedtak fra advokaten.

Søkeren vet ikke om advokaten har god greie på forholdene i hans hjemland. Han har ikke hatt behov for mer kontakt med advokaten enn det han har hatt.

Asylsøker nr 19

Søkeren er enslig mindreårig, og har vært i Norge i snart ett år. Søkeren har holdt seg til den advokaten hun fikk tildelt i transittmottaket.

Før asylintervjuet hadde advokaten en egen samtale med advokaten ansikt til ansikt. Samtalen varte omtrent en halv time. Ifølge søkeren dreide samtalen seg først og fremst om henne og hennes bakgrunn. Hun kan ikke huske at advokaten forklarte noe om videre saksgang eller andre spørsmål.

Etter asylintervjuet ringte advokaten og gjennomgikk rapporten med søkeren ved hjelp av tolk. Denne samtalen tok en times tid. Konklusjonen var at rapporten kunne stå som den var.

Senere har søkeren hatt telefonkontakt med advokaten et par ganger med tanke på arbeidstillatelse. Advokaten fikk ordnet dette, noe søkeren er svært fornøyd med, ettersom andre som har ønsket seg arbeidstillatelse, ikke har fått noen. Hun er derimot ikke fornøyd med at andre gutter og jenter i transittmottaket ble fordelt til kommuner hvor de fikk gode boforhold, mens hun fortsatt bor i mottak. Hun synes også det trekker ut med svar på asylsøknaden, og skulle gjerne ha hørt fra

advokaten om hvorfor saksbehandlingen tar så lang tid. Hun har selv ikke kontaktet advokaten i denne anledning.

Søkeren har ellers ikke noe inntrykk av om advokaten har god kjennskap til forholdene i hjemlandet hennes.

Asylsøker nr 20

Søkeren er enslig mindreårig. Han husker ikke navnet på sin advokat, som han ble tildelt av UDI på transittmottaket.

Søkeren har ikke vært på noe asylintervju, men til en kortere samtale hos politiet. Før denne samtalen hadde han et femten minutters møte med advokat og tolk. Da snakket de om innholdet i saken og søkerens problemer.

Etter samtalen med politiet hadde han en ny samtale med advokaten pr telefon, der de snakket om hans fremtid.

Han har ikke fått noe kopi av noen rapport etter samtalen med politiet.

Siste gang han snakket med advokaten i telefonen ble advokaten sint og sa at han fikk vondt i hodet. Søkeren mener det skyldes at saken hans er vanskelig.

Søkeren har alt i alt vært i kontakt med advokaten fire ganger. Kontaktpersonen hans på mottaket har skrevet brev til advokaten uten å få svar. De fikk først respons da kontaktpersonen ble sint. Advokaten har sagt at han regner med avslag, men vedtaket fra UDI er ikke kommet ennå.

Asylsøker nr 21

Søkeren er enslig mindreårig og har vært i Norge i et drøyt halvår. Han har hele tiden hatt den advokaten han ble tildelt. Søknaden hans er ennå ikke avgjort i UDI.

Søkeren har bare hatt kontakt med advokaten to ganger, i begge tilfelle pr telefon.

Den første telefonsamtalen fant sted før asylintervjuet. Den varte i ca ti minutter. Søkeren fikk lite annet ut av samtalen enn at UDI bestemmer hvordan intervjuet skal forløpe.

Etter asylintervjuet fikk søkeren oversendt en rapport. Han kjenner ikke innholdet, ettersom ingen har oversatt den for ham. Han hadde en ny, kort telefonsamtale med advokaten, som sa at rapporten var bra.

Søkeren synes ventetiden blir veldig lang, men tror ikke at det er advokatens feil. Han er imidlertid ikke fornøyd med at advokaten bare har ringt ham én gang på fem måneder. Han har ikke noe inntrykk av om advokaten har god greie på forholdene i hans hjemland.

Asylsøker nr 22

Søkeren er enslig mindreårig, og har vært i Norge i nær ett år. Søknaden hans er fortsatt til behandling. En slektning av ham har opphold her.

Søkeren har benyttet én advokat, som ble tildelt ham i transittmottaket.

Ifølge søkeren hadde han ingen kontakt med advokaten før asylintervjuet.

Etter intervjuet hadde han et personlig møte med advokat og tolk, der de gjennomgikk rapporten og konkluderte med at den var bra. Dette møtet varte i rundt

en halv time. Senere har søkeren hatt én samtale med advokaten i forbindelse med identifikasjonspapirer fra hjemlandet. De siste syv måneder har han ikke hørt fra advokaten, men det har heller ikke skjedd noe i saken.

Han tror han kanskje har fått en fin advokat, og vet ikke hva mer advokaten kunne gjort for ham.

Asylsøker nr 23

Søkeren er enslig mindreårig, og kom til Norge for snart et år siden. Han har bare hatt én advokat, etter alt å dømme den han ble tildelt. Søknaden er fortsatt til behandling i UDI.

Søkeren har aldri snakket med advokaten sin. En slektning av ham som har opphold i Norge snakket med advokaten pr telefon før asylintervjuet. Advokaten skal da ha sagt at søkeren måtte belage seg på at søknadsbehandlingen ville ta tid, og at det ikke var noe advokaten kunne gjøre med det. Søkeren kan ikke huske om det kom noe annet ut av telefonsamtalen.

Etter asylintervjuet kom tolken med rapporten, oversatte den og forklarte innholdet. Advokaten var ikke involvert.

Søkeren tror at advokaten er flink. Tolken kjenner advokaten og har sagt at denne advokaten har bistått mange søkere fra søkerens hjemland. Søkeren tror at advokaten jobber mye med saken hans.

5.2 Oppsummering og vurdering

I tabell 10 og 11 oppsummerer vi hva slags kontakt de 23 søkerne har hatt med advokatene sine.

Av 22 søkere hevder så mange som 10 at de ikke hadde *kontakt med advokat før asylintervjuet* – verken i personlig møte eller pr telefon. Fra advokathold er det fremholdt at det ofte gikk lang tid fra registrering til oppnevning av advokat i 2002, slik at advokaten ikke rakk å ha noen samtale med klienten før asylintervjuet. Selv om vi tar høyde for at noen av dem kan huske feil, er dette etter vår oppfatning *oppsiktsvekkende høyt*, og peker mot en klar svakhet ved den ordning som ble praktisert mellom sommeren 2000 og nyttår 2003.

Tabell 10. Kontakt med advokaten ifølge asylsøkerne – søknadsfasen					
Kasus	Orientering		Gjennomgåelse av intervjurapport		
	Hvordan?	Varighet	Hvordan?	Varighet	Utfall
1	Telefon	10 min	Telefon	20 min	«Bra rapport»
2	Ingen	0	Samtale	60 min	«Bra rapport»
3	Ingen	0	Samtale	30 min	«Bra rapport»
4	Telefon	20 min	Samtale	?	«Bra rapport»
5	Ingen	0	Ingen	0	-
6	Ingen	0	Telefon	60 min	Rettelser, tillegg
7	Telefon	15 min	Telefon	5 min	Tilleggsinfo
8	Telefon	15 min	Ingen	0	-
9	Telefon	45 min	Ingen	0	-
10	Ingen	0	Samtale	60 min	«Bra rapport»
11	Ingen	0	Samtale	60 min	«Bra rapport»
12	Telefon	20 min	Telefon	15 min	«Bra rapport»
13	Ingen	0	Telefon	?	-
14	Ingen	0	Samtale	60 min	Tilleggsinfo
15	?	?	?	?	?
16	Telefon	20 min	Ingen	0	-
17	Samtale	Husker ikke	Husker ikke	Husker ikke	-
18	Telefon	20 min	Telefon	20 min	«Bra rapport»
19	Samtale	30 min	Telefon	60 min	«Bra rapport»
20	Samtale	15 min	Ingen	0	-
21	Telefon	10 min	Telefon	10 min	«Bra rapport ..?»
22	Ingen	0	Samtale	30 min	«Bra rapport»
23	Ingen	0	Ingen	0	-

Spørsmålsteget betyr at vi mangler opplysninger.

Tabell 11. Kontakt med advokaten ifølge asylsøkerne – klagefasen						
Kasus	Annen kontakt før vedtak i UDI	Etter UDIs vedtak			Klagebehandlingen	
		Orientering om UDIs vedtak	Forberedelse av klage	Annen kontakt etter vedtaket	Før nemndmøte	Kontakt etter UNEs vedtak
1	Ingen	Telefon				
2	Ingen	[Brev]				
3	Telefon	Brev				
4	Diverse	[Telefon]				
5	Noe	?				
6	Noe	Telefaks	Telefon		Samtale 60 min	
7	Ingen	Telefaks	Telefon?	Telefon		
8	Ingen					
9	Ingen					
10	Ingen					
11	Ingen	Telefon	Samtale	?		
12	Ingen	Telefon	Ingen	Mislykket		
13	Telefon	Fra UDI	Telefon?	Telefon		
14	?	Faks/brev	Samtale?	Diverse		
15	?	?	Samtale	Diverse		
16	Ingen	Brev	?	Telefon		Telefon
17	Husker ikke	Brev	Husker ikke	Husker ikke		Samtale
18	Én telefon	Brev		Telefon		
19	Et par tlf			Telefon		
20	Telefoner					
21	Ingen					
22	Én samtale					
23	Ingen					

Åpne celler betyr at punktet er irrelevant. Hakeklammer betyr at noen andre orienterte søkeren før advokaten gjorde det. Spørsmålstegn betyr at vi mangler opplysninger.

Varigheten av samtaler ligger ifølge søkerne *typisk rundt 20 minutter*. Dette kan være undervurdert. Men selv om varigheten skulle være den dobbelte, er det vanskelig å se hvordan det skal være plass til all den informasjon som skal formidles ifølge Advokatforeningen,³⁹ og hvordan advokaten dertil skal kunne få et så godt innblikk i søkerens situasjon at advokaten vil kunne gi klienten noen veiledning. Det må her også tas i betraktning at man i mange tilfelle må bruke tolk, og det forsinker samtalen.

Av 21 søkere hevder 6 at advokaten ikke *gjennomgikk asylintervjuet* med dem. Dette tilsvarer 30 prosent, noe vi betrakter som *et meget høyt tall*. Det er meget viktig for søkeren at intervjuet er korrekt og at eventuelle tilleggsopplysninger og dokumentasjon sendes inn på dette punkt, ettersom sent innkomne opplysninger gjerne tillegges mindre vekt. Selv om den reelle andel på landsbasis skulle være bare halvparten så høy som det vi opererer med her, betyr det at 15 prosent av asylsøkerne ikke får anledning til å korrigere og supplere intervjurapporten. I så fall er det tale om en alvorlig svikt for asylsøkeres rettssikkerhet.⁴⁰

Varigheten av disse samtaler strekker ifølge asylsøkerne seg fra 5 minutter til en klokke time. Gjennomsnittlig varighet er *37 minutter*.

Tredve til seksti minutter kan vel være tilstrekkelig til en gjennomgåelse av en rapport som det ikke er noe å utsette på. Av tabellen ser vi at dette også var konklusjonen i 11 av 14 tilfelle; bare i femteparten av tilfellene resulterte samtalen i rettelser eller innsendelse av tilleggsinformasjon. Det er mulig at UDI skriver intervjurapporter av høy klasse. Vi har imidlertid *vanskelig for å tro at referat og søknad er uten forbedringspotensiale i 80 prosent av tilfellene*. Med mindre søkerne husker feil, ligger det nær å anta en sammenheng mellom et relativt kort tidsforbruk på samtalen og det høye antall referater som «kan gå som de er».

Når vi tar i betraktning at nær 30 prosent av dem vi har intervjuet hevder at de ikke har fått gjennomgå intervjurapporten overhodet, blir bildet enda mer bekymringsfullt.

Som tabell 11 på side 70 viser sier omtrent halvparten av dem vi har opplysninger fra, at de har vært i kontakt med advokaten om andre spørsmål i løpet av *ventetiden frem mot vedtak i UDI*. Bare et par av dem gir inntrykk

³⁹ Se avsnitt 3.1 (s 35) og vedlegg 2.

⁴⁰ NOAS opplyser at en undersøkelse gjennomført blant 100 asylsøkere, viste at en tredjedel ikke hadde hatt noen konferanse med sin advokat om intervjurapporten.

av at det har vært noe særlig omfang på denne kontakten, men her kan det hende de underrapporterer.

For øvrig ser vi av tabell 11 at brev er den vanligste kanalen advokatene har benyttet for å *informere om UDIs vedtak*. Bare i en tredjedel av tilfellene har advokaten formidlet vedtaket muntlig, dvs pr telefon. I halvparten av tilfellene forteller imidlertid søkerne at de hadde ett eller flere personlige møter med advokaten for å *forberede klagen*. Ettersom advokaten ofte har kontor langt unna mottaket, er dette en høy andel. De andre søkerne hadde telefonkonferanse med advokaten i denne fasen, med unntak av én som hevder han aldri oppnådde kontakt med advokaten sin.

For øvrig tyder tabellen på at asylsøkerne gjennomgående har *mer kontakt med advokaten mens de venter på å få en klage behandlet* enn i tidligere faser.

Et par utfyllende kommentarer fra NOAS og mottakene

NOAS har stilt seg meget kritisk til advokatenes innsats i asylsaker og fremholdt at det er et betydelig avvik mellom hva advokatene oppgir at de gjør – jvf oppgaveoversiktene i avsnitt 3.1⁴¹ og vedlegg 2 – og hva de faktisk utretter. NOAS mener f eks at advokatene neppe bruker tid på å innkalle tolker pr brev, og at de aldri har noen egen «konferanse om tilleggsinformasjon»⁴².

Ifølge våre intervjuer med ansatte i mottakene, har nesten alle beboere lite kontakt med advokaten. Kontakten skjer i alt vesentlig pr telefon – men advokatene har ikke nødvendigvis telefontolk. Ved ett mottak fikk vi opplyst at personalet bare har sett to advokater på mottaket i løpet av to år – og da fordi de ba dem komme. Noen få søkere får imidlertid møte advokaten på dennes kontor.

Noen advokater utstyrer klientene med et nummer til en telefonsvarer, der de må tale inn en beskjed så advokaten kan ringe tilbake. Mange gir da opp. Vi har også registrert oppslag der advokater ber klientene om å henvende seg pr telefaks dersom man ønsker å bli oppringt, ettersom sentralbordet har vanskelig for å oppfatte hvem det er som ringer. I og for seg er dette forståelige håndgrep, men det skaper en avstand til advokaten som enkelte søkere kan ha vanskelig for å overvinne.

⁴¹ Side 36.

⁴² Jvf pkt 11 i oppgaveoversikten i avsnitt 3.1.

NOAS har understreket at det ikke er ønskelig at advokaten bruker mye tid på innholdsløse telefonsamtaler med klienten mens denne venter på avgjørelse i UDI eller UNE. Det er forståelig at søkerne blir utålmodige, men advokaten kan motvirke stadige telefonhenvendelser ved å klargjøre hva rettshjelpen egentlig omfatter og hvordan saksgangen er. Etter NOAS' egen erfaring er det bare en liten gruppe søkere som kommer med stadige, unødvendige henvendelser.

Vurdering

Samlet er vår vurdering at *dette materialet gir grunn til alvorlig bekymring*, iallfall når det gjelder omfang og kvalitet av advokatbistanden i søknadsfasen. Vi betviler ikke at mange asyladvokater gjør en god jobb innenfor de rammer som er gitt. Vi kan, som understreket ovenfor, heller ikke se bort fra at en del av søkerne husker feil. Ut fra intervjuundersøkelsen må vi imidlertid kunne konkludere med at *mange asylsøkere føler seg dårlig ivaretatt av sine advokater, og at advokatbistanden har vært mangelfull for iallfall et betydelig mindretall.*

6 HVORDAN ADVOKATENE VURDERER ORDNINGEN

Advokatenes syn på advokatordningen fremgår av flere kapitler i rapporten. Mange av de viktigste synspunktene er samlet i kapittel 7 («Stykkprisordningen») og 10 («Andre forslag ..»). Her skal vi konsentrere oss om synspunkter knyttet til *advokatvaktordningen* som ble innført pr 01.01.03.

Spørreskjemaet til advokaten inneholdt en serie spørsmål som ble introdusert slik:

«Fra 1 januar 2003 ble advokatordningen lagt om. Det nye opplegget omfatter en vaktordning, samtale med advokat innen tre dager, begrensninger i antall klienter pr advokat, en måneds ventetid før advokatbytte, kompetansekrav for asyladvokater, og karantenetid for advokater med bakgrunn fra UDI, UNE og politiet.

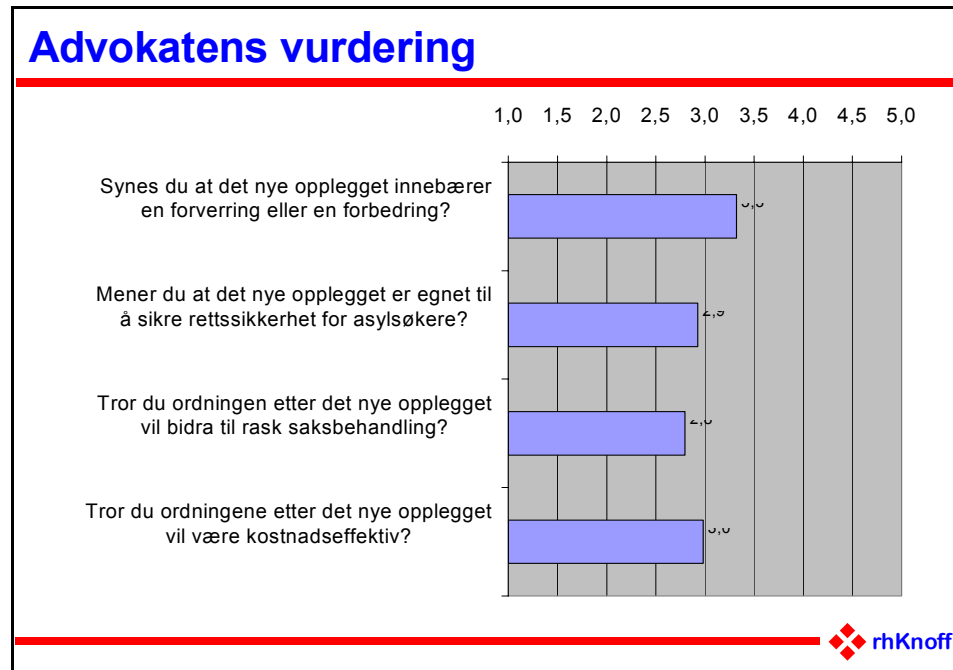
Samtidig ble det frie rettsråd for førsteinstansbehandling satt ned fra 5 timer til 3. Du har allerede vurdert stykkprissalæret ifølge gammel og ny sats i spørsmål 16 a og b.

Nedenfor ber vi deg vurdere det nye opplegget, uavhengig av spørsmålet om salærets størrelse.»

Figur 1 på neste side viser gjennomsnittsskårene for fire spørsmål som ble besvart langs en skala fra 1 til 5, der 1 var dårligste skåre og 5 beste.

Som vi ser, var det *bare moderat begeistring for den midlertidige ordningen*. Spørsmålet «synes du den nye ordningen innebærer en forverring eller en forbedring?», oppnådde en snittskåre på 3,3 – rett i underkant av det vi pleier å regne som uttrykk for en positiv holdning. For de øvrige spørsmålene, som handlet om rettssikkerhet, tempo og kostnadseffektivitet – havnet snittskårene rundt 3,0 eller litt under.

Vi kan ikke føle oss sikre på at alle respondenter klarte å holde salærspørsmålet utenfor, slik vi ba om. *De fleste fritekstkommentarene var positivt vinklet* – med unntak av dem som kommenterte salærsatsene.



Figur 1

Et utvalg bemerkninger om salærsatsene er tatt med i kapittel 7 og 10. Nedenfor følger et knippe uttalelser om andre sider ved den midlertidige ordningen. Den første kommentaren trekker frem flere positive forhold:

«Den nye advokatvaktordningen er utmerket fordi:

- Advokaten får *møte* klienten på mottaket kort tid etter ankomst. Dette er en trygghet for klienten og utelukkende positivt for advokaten.
- Tolkene som UDI-KOR skaffer er gode
- Det offentlige vil trolig spare utgifter til en del tolker fordi flere språkgrupper samles opp til ett møte med advokat/tolk.
- Advokatbytte vil bli sterkt redusert fordi klientene får raskt møte en advokat etter ankomst og dermed ikke ser noe behov for å bytte advokat senere heller.»

Også andre kommentarer trakk frem fordelene ved *personlig samtale*:

«Hvis advokatvaktordningen fungerer som den skal, er den en forbedring fordi søkeren møter advokaten. Har forstått at det er en del problemer med tolker. Økt mulighet for å sende over originaldokumenter og økt trygghet for at disse blir oversatt og hensyn tatt. Mange søkere har ikke penger til å oversette. Billigere helsetjenester til de som har definerte helsetjenester.»

«Det er en styrke ved dagens ordning at klienten møter advokaten ansikt til ansikt, og at det gir mulighet for individuell samtale under ordningen.»

«Erfaringsmessig får mange asylsøkere 'råd' fra menneskesmuglere om å si minst mulig til norske myndigheter, eller å fortelle en konstruert historie. De blir så spurt om asylgrunn og reiserute ved politiregistrering, før de har snakket med advokat. Dette resulterer ofte i at søkerne endrer sin forklaring etter at de har konferert med sin advokat, hvilket generelt medfører svekket troverdighet. Etter min oppfatning er det viktig at asylsøkerne får samtale med advokat før de bes forklare seg om asylgrunn og reiserute.»

Andre bemerket at ordningen er *praktisk og tidsbesparende*:

«Den nye ordningen med advokatvakt er positiv på den måten at vi vil spare noe tid ved at gir felles orientering innen hvert språk under vakt. De fleste individuelle samtaler vil også finne sted mens vi er på vakt. Videre vil en, som hovedregel, få beholde de klientene en er tildelt. Arbeid med oversendelse til annen advokat, fortsatt henvendelser fra klienter en var henvist men som har skiftet advokat, har representert et ikke uvesentlig ekstraarbeid.»

«Det nye opplegget har vart kort – jeg har lite grunnlag for vurdering – jeg har hatt én advokatvakt. For meg fungerte det meget godt. Jeg slapp praktisk tilrettelegging m/tolk og arrangerte orienteringen av klienter i grupper. Tids- og ressursbesparende.»

Enkelte fremhevet at ordningen *motvirker «sjanghaiing»*:

«Advokatordningen har fungert tilfredsstillende hittil, dog med noen uheldige unntak i form av advokater som bevisst bruker tolker til å kapre klienter for seg. En vaktordning slik som ble etablert vil avhjelpe noe av dette.

Samlet gir dette et klart mer positivt inntrykk enn gjennomsnittsskårene i figur 1 .

7 HVORDAN POLITIET, UDI OG UNE VURDERER ORDNINGEN

7.1 Politiets erfaringer

Politiets rolle og oppgaver i asylsaker fremgår i korte trekk av avsnitt 1.1.⁴³

Ifølge Registreringsenheten ved Oslo politidistrikt fungerer samarbeidet med asyladvokatene greit. I Dublin-sakene, som det haster med, kontakter politiet advokatvakten i transittmottaket, eller – dersom denne ikke er tilgjengelig – en annen advokat fra UDIs liste. Vi får opplyst at Registreringsenheten har god oversikt over hvilke advokater som kan benyttes, og at det heller ikke var problematisk å få tak i advokat i «mellomperioden» uten advokatvaktordning.⁴⁴

Advokatene er ifølge Registreringsenheten flinke til å forholde seg til de tidsfrister som settes – også i bortvisningssaker, der fristene er svært knappe. Hvor stor innsats som nedlegges i slike saker, varierer nok med mulighetene for å nå frem med klage.

Det bemerkes for øvrig at «klientkapring» var et problem tidligere. Søkerne kunne opplyse at de hadde skaffet seg advokat selv, men når de kom så langt som til asylintervjuet, viste det seg ikke sjelden at de ikke hadde fått noen samtale med advokaten. Dette er ikke lenger noe problem etter politiets erfaring.

7.2 Vurderinger i UNE og UDI

Advokatbistanden: Kvalitet og innvirkning på utfallet

Gjennom et spørreskjema ba vi ansatte i *Utlendingsnemnda* ta for seg de fem siste sakene der vedkommende hadde omgjort eller anbefalt omgjøring av vedtak i UDI.⁴⁵ Som tidligere nevnt⁴⁶ fikk vi svar fra 26 saksbehandlere

⁴³ Side 19.

⁴⁴ Fra sommeren 2000 til nyttår 2003.

⁴⁵ For nemndledere inkluderte vi (a) «nemndleder-alene-saker» og (b) saker som ble behandlet i nemndmøte, og der nemndleder stemte for omgjøring. For

og 9 nemndledere, av totalt ca 50 aktuelle. Til sammen vurderte disse 139 saker.

Et tilsvarende spørreskjema i *Utlendingsdirektoratet* ble besvart av 5 saksbehandlere, av 15 aktuelle. Disse vurderte til sammen 25 saker der de hadde gått inn for omgjøring av tidligere vedtak.⁴⁷

For hver av de fem sakene ble respondenten bedt om å angi *hva som virket inn på beslutningen* om å omgjøre det tidligere vedtaket (eller anbefale omgjøring). Syv mulige grunner ble vurdert på en skala fra 1 til 4, der 1 sto for «Ingen innvirkning» og 4 sto for «Avgjørende innvirkning».⁴⁸

Som figur 2 og 3 på side 79 viser, var det *nye faktiske opplysninger* som oftest slo ut til klagerens fordel. I UNE hadde slike opplysninger «avgjørende innvirkning» i 33 prosent av sakene og «ganske stor innvirkning» i ytterligere 23 prosent. I UDI var det tilsvarende tallene 45 og 5 prosent.

Annen vurdering av kriteriet «sterke menneskelige hensyn» var nest viktigste grunn til omgjøring i både UNE og UDI. I UNE hadde dette avgjørende innvirkning i 27 prosent og ganske stor innvirkning i 9 prosent av sakene. I UDI var kriteriet avgjørende for 36 prosent av omgjøringene.

Også *annen vurdering av klagerens troverdighet* har vært en viktig grunn til omgjøring i begge instanser. I UNE hadde dette avgjørende eller ganske stor innvirkning i 30 prosent av sakene. I UDI er det tilsvarende tallet 20 prosent.

I UDI legger man sjelden til grunn en *annen juridisk forståelse* under klageomgangen. I UNE skjer dette oftere, men avvikende juridisk forståelse har bare en klar innvirkning ved 25 prosent av omgjøringene.⁴⁹

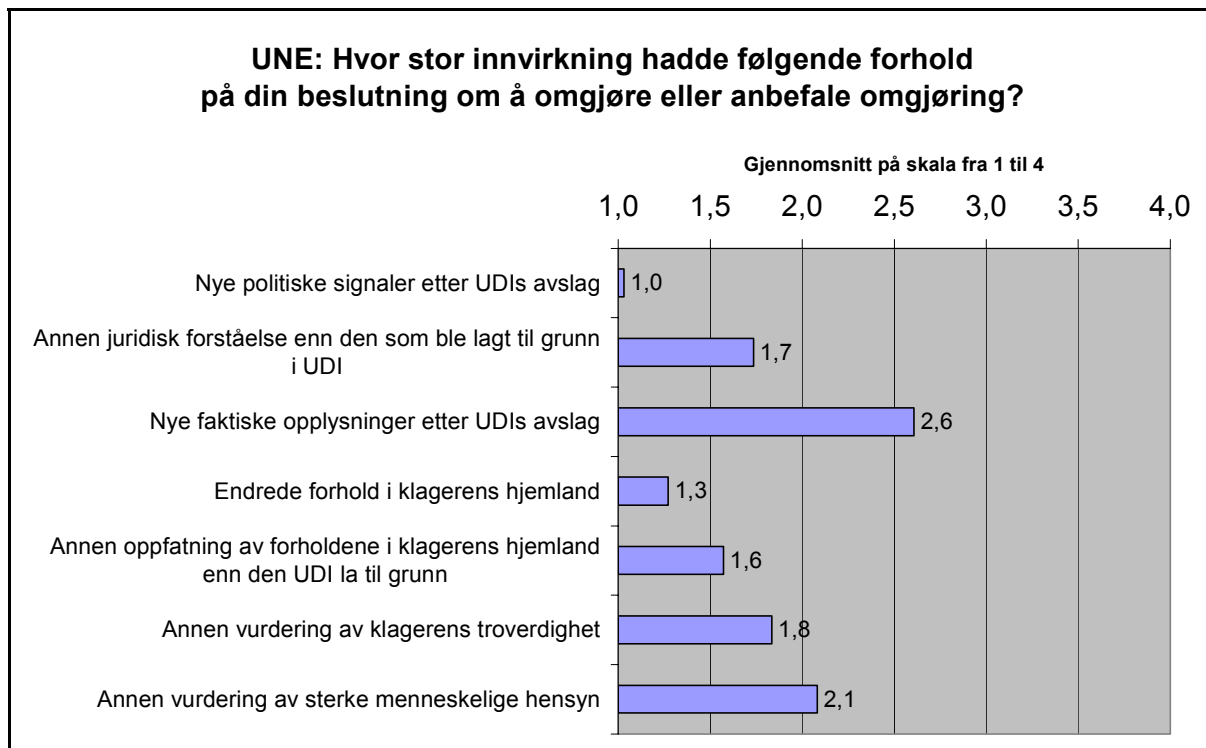
saksbehandlere inkluderte vi (a) saker sekretariatet har behandlet selv og (b) saker som ble lagt fram for nemndmøte med anbefaling om omgjøring, uansett utfall i nemnda.

⁴⁶ Avsnitt 1.5 (s 26).

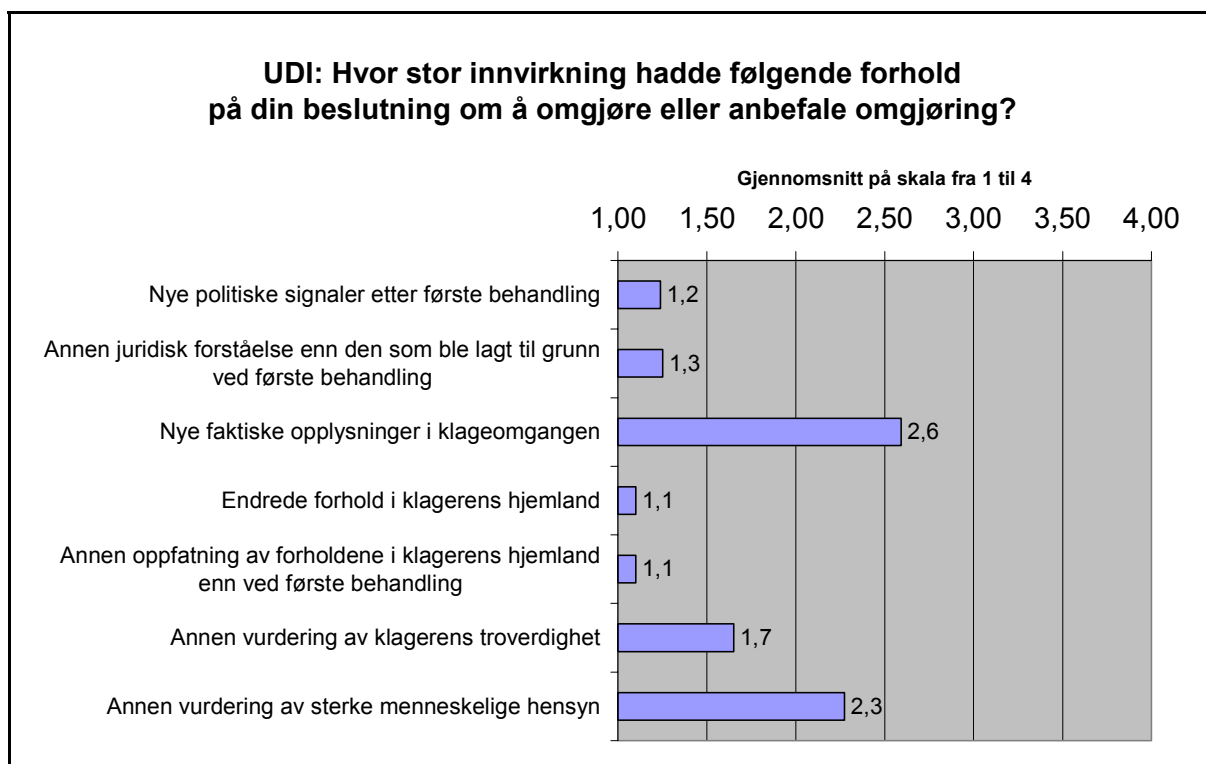
⁴⁷ Svarprosenten er atskillig lavere i UDI enn i UNE (33 mot 70). I UDI har flere saksbehandlere opplyst at de ikke har noen «omgjøringssaker» fra det siste året.

⁴⁸ Hvilke grunner det er tale om, fremgår av det følgende.

⁴⁹ NOAS har bemerket at leg medlemmene i UNE nok er mer mottagelige for juridisk argumentasjon enn det juristene i UDI og UNE er. Vi har ikke data som kan bekrefte dette, siden vi ikke har gjort noen parallell undersøkelse blant nemndmedlemmer.



Figur 2



Figur 3

Det forekommer øyensynlig nesten aldri at UDI omgjør et tidligere vedtak på grunn av *en annen oppfatning av forholdene i klagerens hjemland* under klagebehandlingen. I UNE hender det at man har en annen vurdering av forholdene enn den UDI har lagt til grunn, men dette har bare noen nevneverdig innvirkning på utfallet i 8 prosent av omgjøringene.

Forhold som svært sjelden virker inn, er

- ▶ *endrede forhold* i klagerens hjemland,⁵⁰
- ▶ nye *politiske signaler* etter (førstegangs)behandlingen i UDI.

Figur 4 og 5 på side 81 viser svarfordelingen i detalj. For hvert spørsmål kommer en søyle for prosentandelen som har svart «ingen innvirkning» først. Deretter kommer søyler for «liten», «ganske stor» og «avgjørende» innvirkning.

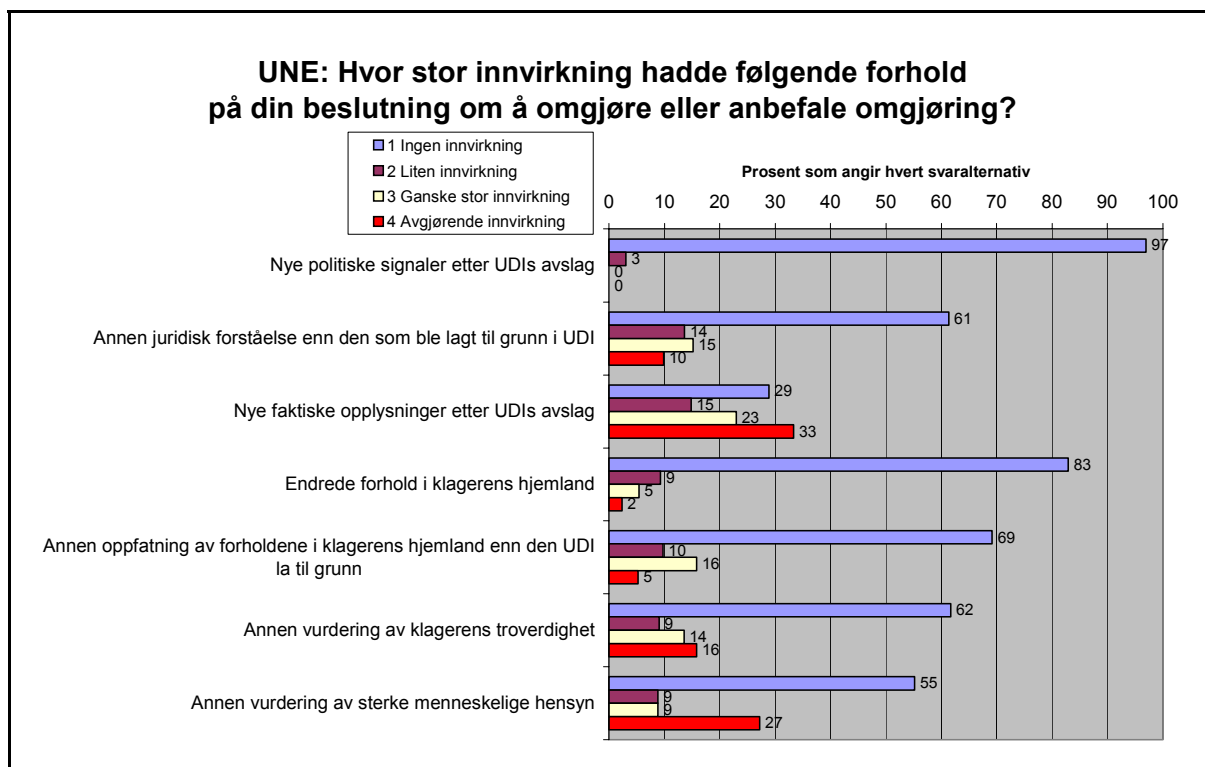
Intervjuene i UDI og UNE bekrefter funnene fra spørreskjemaene.

De ansatte i UDI og UNE ble også bedt om å *vurdere advokatens bidrag* for hver av de fem sakene. Svarfordelingen fremgår av figur 6 og 7 på s 82.

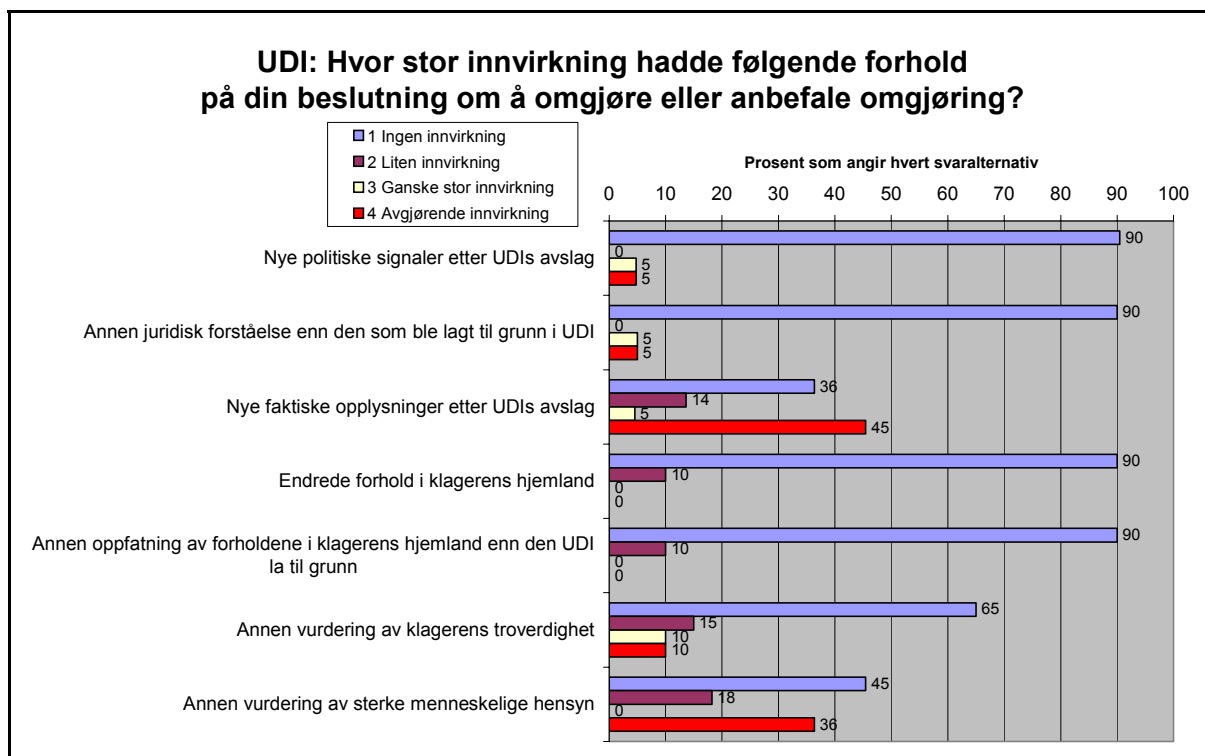
Gjennomsnittsverdien for «*hvor stor innvirkning advokatens bidrag hadde på din vurdering av saken*», ligger på 2,0 i UNE og 1,5 i UDI. Dette er *relativt lave skårer*. I UDI er «ingen innvirkning» avmerket i så mange som 64 prosent av sakene. Fra både UDI og UNE meldes det at advokatens bidrag hadde «avgjørende innvirkning» i bare 4 prosent av sakene.

Kvaliteten på advokatens arbeid vurderes som «tilfredsstillende» i henholdsvis 68 og 76 prosent av sakene. I UNE karakteriseres kvaliteten dertil som «svært høy» i 8 prosent av sakene. I både UNE og UDI betraktes imidlertid kvaliteten som «*mindre bra*» eller «*slett*» i så mye som *en fjerdedel av sakene*. Gjennomsnittsskårene er henholdsvis 2,8 og 2,6.

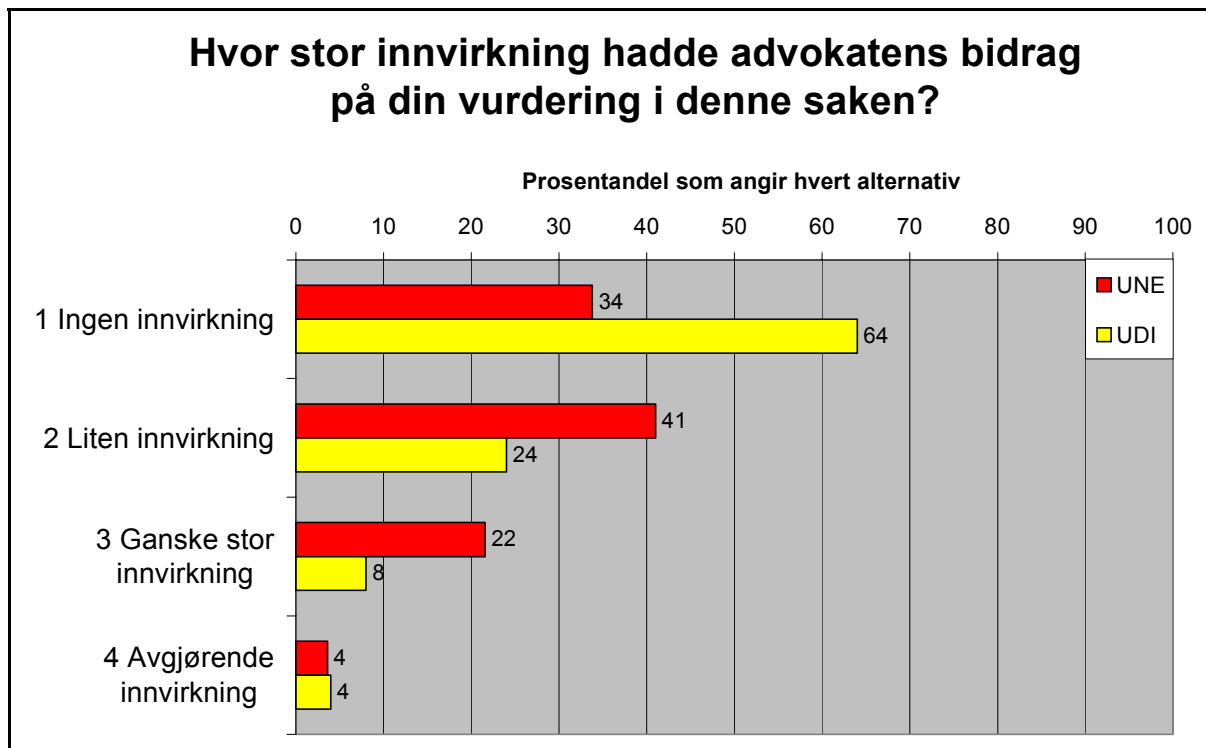
⁵⁰ Det er her tale om faktiske hendelser som endrer situasjonen for klageren, ikke bare en ny vurdering av forholdene basert på tidligere opplysninger.



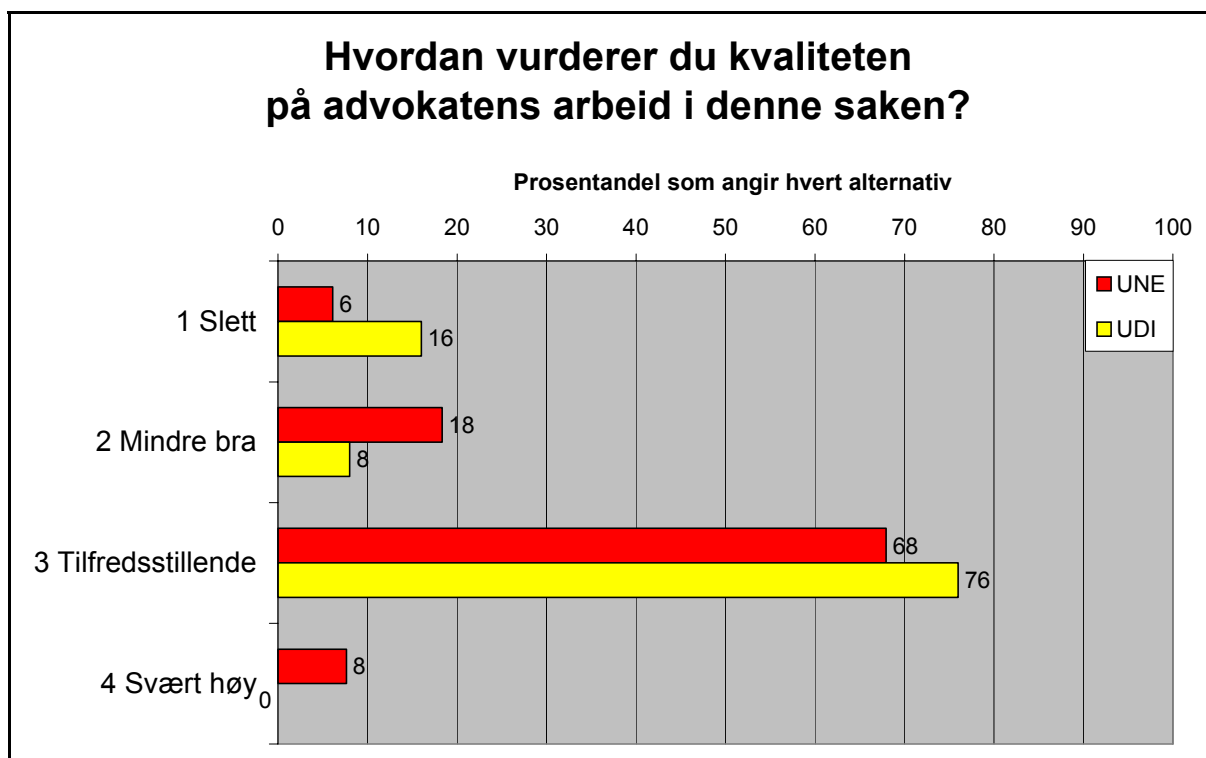
Figur 4



Figur 5



Figur 6



Figur 7

En samlet statistisk analyse av kasusmaterialet fra UDI og UNE tyder på at advokatene først og fremst har en *innvirkning på resultatet* når de lykkes med å

- ▶ få inn nye *faktiske opplysninger*,
- ▶ styrke *søkerens troverdighet*, og
- ▶ argumentere for «*sterke menneskelige hensyn*».

Det er også i slike tilfelle *kvaliteten på advokatarbeidet* vurderes som mest tilfredsstillende.

Advokatene bidrar *så godt som aldri* til omgjøring gjennom

- ▶ endret juridisk forståelse eller
- ▶ endret forståelse av forholdene i søkerens hjemland.

Dette siste funnet er ikke særlig oppsiktsvekkende, ettersom disse momentene tilsynelatende svært sjelden fører til omgjøring. Det er heller ikke gitt at advokatens bidrag behøver å ha innvirkning i saker som omgjøres pga nye opplysninger, styrket troverdighet eller en annen vurdering av sterke menneskelige hensyn. De statistiske sammenhenger vi har funnet basert på nevnte materiale er ikke sterke, men må etter vårt skjønn likevel leses som en bekreftelse på at *advokater som retter sin bistand inn mot de rette sidene ved saken, kan bidra til et gunstig utfall for klienten*.

I tillegg bør det tas høyde for at advokatenes bidrag i en del saker faktisk kan ha vært viktigere enn hva de ansatte i UDI og UNE har gitt uttrykk for. Et visst språk i så måte, mellom de subjektive inntrykk som formidles og det reelle forhold, vil ikke være unaturlig sett ut fra de ulike rollene advokatene og saksbehandlerne har når begge grupper samtidig har ansvar for sakens opplysning. Sannsynligvis vil forvaltningen tendere mot å undervurdere advokatene innvirkning på utfallet av saken, mens advokatene kanskje har en tendens til å overvurdere den. At det i praksis ofte er en sammensatt vurdering ut fra «sterke menneskelig hensyn» som eventuelt leder frem til et positivt resultat for søkeren, og hvor de relevante momentene til dels glir over i hverandre, gjør det i hvert fall lett forståelig at det kan forholde seg slik.

Generelle synspunkter på ordningen og advokatbistanden

Funnene ovenfor er på linje med hovedinntrykkene etter en serie intervjuer i UDI og UNE. En del av uttalelsene herfra er gjengitt andre steder i rapporten, bl a i kapittel 10. Her skal vi oppsummere noen hovedpoeng.

UDI har ved flere anledninger tatt til orde for å avvikle advokatordningen i første instans og la en organisasjon stå for informasjons- og rettshjelpsoppgavene. Dette spørsmålet drøfter vi nærmere i avsnitt 10.1 nedenfor.⁵¹

I UDI er det en ganske vanlig oppfatning at 5 timer for søknadsfasen var en rommelig salærsats. Flere bemerker at kvaliteten på advokatbistanden er lite imponerende, og at det særlig er advokater med svært mange klienter som gjør en dårlig jobb. Samtidig poengteres det at det ikke nødvendigvis er advokatens feil om søkeren ikke får gjennomslag. Det har etter sigende heller ikke stor betydning om advokatbistanden holder høy kvalitet eller ikke, ettersom UDI opplyser saken selv.

Det bemerkes at enkelte saker endrer karakter fullstendig når søkeren har snakket med advokat. F eks forteller enkelte kvinner plutselig at de er blitt mishandlet. I slike tilfelle kan det oppstå mistanke om at de er instruert av advokaten om at mishandling styrker søknaden. Denne mistanken oppstår når samme type anførsel går igjen blant bestemte advokaters klienter.

Også i *UNE* bemerkes det at advokatene oftest har liten innvirkning på utfallet av sakene. Samtidig gis det uttrykk for at advokatenes argumentasjon i klagefasen i en del tilfeller bidrar til at saken kommer i et annet lys. Men heller ikke i *UNE* er man imponert over den gjennomsnittlige kvaliteten på advokatbistanden. Det fortelles at advokatene ofte henviser til påstått viktige dokumenter som ikke er oversatt, eller at de legger ved lange rapporter uten å henvise til dem i klagen eller anføre noe rapporten kan underbygge.

Under intervjuer i forbindelse med evalueringen av *UNE*⁵² ga nemndlederne uttrykk for at mange advokater legger for lite arbeid i å dokumentere og tilrettelegge informasjon slik at de får frem klientens sak. I stedet trekker de frem humanitære grunner. Ifølge nemndlederne vektlegger ikke

⁵¹ Side 102.

⁵² *Evaluering av Utlendingsnemnda* – Hovedrapport til Kommunal- og regionaldepartementet. Oslo: rhKnoff AS 2003.

alltid advokatene de forhold som er avgjørende for nemnda. Tidvis opplever nemndlederne at advokaten kjenner lovverket for dårlig. Når det gjelder advokatenes innsats i nemndmøter, mente imidlertid tre fjerdedeler av nemndlederne at advokaten virket godt forberedt.

Kommentar

Prinsipielt sett er juridisk kompetanse nødvendig for å

- ▶ kunne identifisere de relevante problemstillinger i saken,
- ▶ for å ha en kvalifisert mening om hva slags opplysninger og dokumentasjon som eventuelt vil styrke søkerens sak, og
- ▶ for å formulere rettslig relevante anførsler til støtte for søknaden.

Advokatbistand må derfor regnes som en vesentlig garanti mot uriktige avgjørelser i søkeres disfavør.

Resultatene fra spørreskjema- og intervjuundersøkelsene kan isolert sett kanskje oppfattes som om det har liten betydning for utfallet om asylsøkerne får juridisk bistand eller ikke. Vi mener imidlertid at en slik slutning er forhastet, og det kan for så vidt vises til fremstillingen foran og de vurderinger som er gjort i den forbindelse.

At advokatenes bidrag angivelig bare har hatt merkbar innvirkning på utfallet i et mindretall av omgjøringene, impliserer ikke at de jevnt over har gjort en dårlig jobb.⁵³ Som det påpekes fra UDI og UNE, har disse organene et selvstendig ansvar for å opplyse saken, og det skal ikke være slik at utfallet regelmessig står og faller med advokatens innsats. I mange saker vil likevel advokaten bidra til at viktige momenter kommer tydeligere frem eller blir bedre dokumentert enn det som ville vært tilfelle uten advokatbistand. I en del tilfelle fører det antagelig til at saken får et annet utfall enn det opprinnelige. Hvor ofte dette skjer er vanskelig å anslå eksakt, særlig siden advokatens bidrag som regel inngår i et samspill med forvaltningens egen opplysning av saken og selvstendige vurderinger. Men samlet sett kan det ikke være tvil om at advokatbistanden har vesentlig betydning for asylsøkernes rettssikkerhet.

De kritiske bemerkningene vi har formidlet fra intervjuene i UDI og UNE, bidrar slik vi ser det først og fremst til å tydeliggjøre forskjellen

⁵³ Som vi så av figur 7 betegnes kvaliteten på advokatbistanden som tilfredsstillende i tre fjerdedeler av tilfellene.

mellom god og mindre god advokatbistand. I kapittel 10 kommer vi tilbake til forbedringstiltak som kan sikre et høyere kvalitetsnivå enn i dag.

8 ADVOKATBYTTE: OMFANG, ÅRSAKER OG ØKONOMISKE KONSEKVENSER

Som nevnt tidligere⁵⁴ har prinsippet om det frie advokatvalg vært gjort gjeldende også for asylsøkere. Gjennom salærforskriften er det imidlertid satt noen beskrankninger for advokatbytte med mindre søkeren betaler selv.

I praksis har advokatbytte forekommet i stor skala. Det har gjort det vanskelig for fylkesmennene å vurdere hvem av advokatene som har rett til dekning etter stykkprisforskriften, noe som har ført til *ulik praksis embetene imellom*. Som nevnt innledningsvis har det også ført til at *enkelte advokater har opparbeidet en svær klientportefølje*, i flere tilfelle ved hjelp av *aktiv «kapring» av klienter*. Dette har skapt atskillig irritasjon blant andre advokater.

Det har vært antatt at advokatskifte i tillegg har ført til *forsinkelser i saksbehandlingen*. Det er i så fall *uheldig i seg selv*, og det vil eventuelt føre til *merkostnader for staten* fordi enhver forsinkelse øker oppholdsutgiftene staten dekker for den enkelte søker.

8.1 Omfanget av advokatbytte

Data fra eksempelfylker

I de til sammen 250 sakene vi registrerte hos fylkesmennene i Oslo/Akershus og Sør-Trøndelag, fant vi at advokatbytte skjer hyppigst for sakene hos fylkesmannen i Oslo/Akershus. I 2002 skiftet 55 søkere advokat én gang, og 2 søkere har skiftet advokat to ganger. I Sør-Trøndelag hadde 27 av søkerne skiftet advokat én gang, mens 2 hadde skiftet to ganger.

I Oslo/Akershus forekom altså advokatbytte i hele *45 prosent* av sakene vi gjennomgikk; i Sør-Trøndelag lå andelen på *23 prosent*.

Advokatene om omfanget av advokatbytte

Bare rundt 10 prosent av advokatene som har besvart spørreskjemaene oppgir at de *ikke overtok noen klienter* fra andre advokater i 2002. Blant

⁵⁴ Avsnitt 1.2 (s 22).

disse seks advokatene hadde én bare én asylsøker som klient i 2002, én hadde ti, én seksti, og de tre siste over hundre.

I den andre enden av skalaen oppgir ca 10 prosent av advokatene at de *overtok mellom førti og sytti klienter* fra andre advokater i 2002. Dette er – rimeligvis – advokater med et høyt antall asylsøkere som klienter; samtlige har hatt over ett hundre asylsøkerklienter i 2002.

I gjennomsnitt anslår advokatene at nær 30 prosent av *asylklientene de hadde i 2002*, hadde benyttet en annen advokat tidligere. Når vi teller opp hvor mange av *de siste tre enkeltsakene* som gjaldt klienter som hadde brukt en annen advokat tidligere, ligger andelen litt lavere – rett under 25 prosent. Drøyt tre fjerdedeler hadde altså ikke hatt noen annen advokat.

En «bytteandel» på rundt 25 prosent samsvarer godt med beregningen ut fra tallene fra fylkesmannen i Sør-Trøndelag. Det kan vel tenkes at dette ligger nærmere landsgjennomsnittet enn det Oslo/Akershus-tallene gjør.

Dersom det er korrekt at omlag 25 prosent av asylsøkerne skifter advokat, er det etter vår oppfatning tale om *en høy andel*. Med omlag 15.000 nye asylsøkere i året – slik tilfellet var i 2001 – vil *antall advokatbytter ligge i overkant av 3.500 pr år*.

Tar vi utgangspunkt i opptellingene for de siste tre enkeltsakene, kan vi fastslå at *klienten bare hadde benyttet én annen advokat i 90 prosent av tilfellene*. I de siste 10 prosent hadde klienten brukt to advokater tidligere.

At *klienten har «forlatt» advokaten* som fylte ut spørreskjemaet, forekommer *sjelden i vårt materiale* – i gjennomsnitt i 8 prosent av tilfellene. Det avspeiler vel en skjevhet i utvalget.

8.2 Årsakene til advokatbytte

Etableringen av kontakt med klienten

Tabell 12 viser hvordan advokatene som har besvart spørreskjemaet, kom i kontakt med klientene. Som vi ser av kolonnen «Som første advokat», ble 60 prosent av *de klientene som ikke hadde brukt annen advokat tidligere*, tildelt av UDI. I femteparten av tilfelle var det imidlertid en annen asylsøker som anbefalte advokaten, og i enkelte tilfelle kjente advokat og asylsøker hverandre fra en tidligere sak. Ingen av «våre» advokater angir å ha fått «ferske» klienter via tolk.

Tabell 12. Hvordan advokaten kom i kontakt med klienten første gang			
	Som første advokat	Ved advokatbytte	Alle
Via UDIs liste	60 %	3 %	47 %
Har representert søkeren før	8 %	0 %	6 %
En annen asylsøker anbefalte meg	19 %	72 %	31 %
En tolk anbefalte meg	0 %	3 %	1 %
En annen advokat henviste klienten	0 %	3 %	1 %
Annet	12 %	19 %	14 %
Sum	99%	100%	100%

Av kolonnen «Ved advokatbytte» ser vi at *klienter som har benyttet en annen advokat tidligere*, oftest har tatt kontakt med «våre» advokater etter anbefaling fra andre asylsøkere. Anbefaling fra tolk og henvisning fra annen advokat forekommer øyensynlig sjelden.

Vi har imidlertid en nokså stor *restkategori* («Annet») på 19 prosent. Som utdyping noterer noen av advokatene «jungeltelegraf» eller at de har et «kjent navn i ulike miljøer». Et par trekker frem utenlandsk bakgrunn og/eller spesiell landkompetanse. Det nevnes visere at enkelte søkere bytter advokat fordi de mener at den første advokaten ikke var tilstrekkelig aktiv og f eks forsømte å legge ekstra arbeid i å innhente tilleggsopplysninger etc. Det som oftest nevnes, er imidlertid at asylsøkeren har *oppnådd liten*

kontakt med den tildelte advokaten, og /eller ønsker en lokal advokat som de kan møte ansikt til ansikt:

«De ønsker å ha en advokat i nærheten av det asylmottaket hvor de bor, og har hørt at jeg har erfaring med slike saker. De får komme hit og snakke med meg.»

«Jeg er lett tilgjengelig – aldri i retten – klientene når fram til meg omtrent når som helst.»

«At de ikke har blitt kontaktet av sin oppnevnte advokat, og at de derfor fikk meg anbefalt av mine klienter som jeg har hatt samtale med.»

«Har vært innom transittmottak, mest i Oslo, deretter er de sendt hit. Deretter liten kontakt med advokaten fra transittmottaket. Det meste arbeidet blir gjort her, med advokaten ved transittmottaket får det meste av fri rettshjelp slik reglene er i dag»

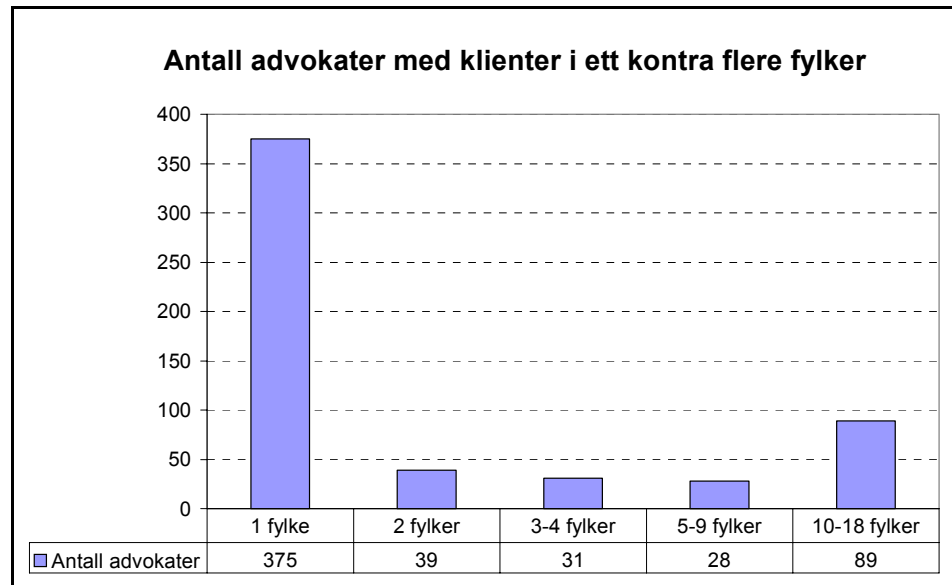
«Har ikke fått tildelt klienter av UDI. De som oppsøker meg i ettertid har ofte fortalt at de ikke har sett sin advokat, og kun hatt en kort telefonsamtale med vedkommende. Klientene ønsker ofte å ha en advokat som de kan ha møter med. ...»

«... En begrunnelse for advokatskifte er at klientene ikke får tak i sin advokat til tross for mange henvendelser og anmodninger om å ta kontakt tilbake. Det er etter min oppfatning en fare for rettssikkerheten. Jeg har også erfart at advokaten ikke har hatt kontakt med sin klient før det blir sendt klage etter avslag.

At *flytting* er en viktig årsak til advokatbytte, får støtte gjennom en analyse av dataene fra fylkesmannsembetene. Ettersom salæret utbetales av fylkesmannen i fylket der søkeren er bosatt, er det mulig å sammenstille data og konstatere *hvor mange fylker den enkelte advokat har klienter i*.

Utfra figur 8 kan vi konstatere at *det store flertallet av advokatene – 375 stykker – har klienter i bare ett fylke*. Det er rimelig å anta at dette er *advokater uten omfattende praksis på asylområdet, men som får én og annen klient som ønsker lokal advokat*.⁵⁵

⁵⁵ I den andre enden av skalaen finner vi for øvrig 89 advokater med klienter i 10-18 fylker. Dette er etter alt å dømme advokater i Østlandsområdet, som beholder klientene selv etter at de har flyttet til en annen kant av landet.



Figur 8

Årsaker til at klienten forlot advokaten

Det ser ut til å være ganske vanlig at asylsøkerne ser seg om etter ny advokat *etter avslag*:

«Ønske om '2nd opinion' etter å ha blitt fortalt at det ikke er mer som kan gjøres.»

«De har skiftet etter siste avslag. Siste halmstrå!»

«Saken førte ikke fram, og de ville prøve andre advokater som var kjent i forbindelse med asyl.»

Dette bildet stemmer godt overens med inntrykket fra intervjuene med asylsøkerne.⁵⁶

Noen søkere har ifølge advokatene *urealistiske forventinger*:

«To klienter har byttet til annen advokat. Den ene byttet fordi broren ville han skulle ha en annen advokat. Den andre byttet fordi han gjerne ville ha kontakt hver uke – han var en meget slitsom klient som ønsket at jeg skulle gjøre underverker.»

⁵⁶ Jvf avsnitt 5.1 (s 55).

«Klienten ønsket en tryllekunstner – ikke en advokat.»

Flere oppgir at årsaken til at klientene gikk videre til en annen advokat, var at de ble «*sjanghaiet*». Én fremholder at rundt ti advokater «har vært *svært* aktive i markedet». Flere mener at klienter er blitt lokket over av tolker som napper klienter i mottakene. Én advokat forteller at en asylsøker tilbød å skaffe henne klienter mot provisjon; hun varslet Advokatforeningen om dette.

Dette problemet ser ut til å ha blitt løst gjennom den midlertidige ordningen pr 01.01.03. Som en advokat fremholder, kan det vel hende at dette først og fremst har vært et problem advokatene imellom, og at «klientkapring» fikk mer medieoppmerksomhet enn det som var påkrevet.

8.3 Økonomiske konsekvenser av advokatbytte

Advokatbytte kan ha økonomiske konsekvenser på to måter: Fordi skifte av advokat kan utløse et høyere samlet honorar, og fordi advokatbytte kan føre til forsinkelser i saksbehandlingen og dermed til økte oppholdsutgifter.

Forhøyede salærutbetalinger

I prinsippet skal ikke salærkostnadene øke ved advokatskifte. Arbeid inntil 2 timer godtgjøres med 1 ½ gang salærsatsen. Dersom en advokat har fått godtgjort en slik stykkpris, skal det gå til avkortning hos neste advokat. Advokatene er bedt om å gi opplysninger om dette i sitt oppgjørsskjema.

I praksis er det ikke gitt at slik avkortning skjer.

Vårt datagrunnlag for å undersøke om advokatskifte medfører økte salærkostnader, baserer seg på 23 av sakene. For de øvrige 63 sakene der det har vært advokatskifte, mangler salæroppgaver fra flere enn én advokat:

- ▶ I 22 av tilfellene mangler salæroppgaven fra den første, men ikke den andre advokaten.
- ▶ I 41 av sakene mangler salæroppgavene fra den andre advokaten. I 21 av disse tilfellene er det utbetalt et salær på 1 ½ ganger salærsatsen til den første advokaten.

Årsakene til at salæroppgavene mangler kan være flere:

- ▶ Oppgavene kan befinne seg i et annet fylkesmannsembete fordi asylsøkeren har flyttet.
- ▶ Den første advokaten kan mene å ha gjort for lite arbeid til å sende salæroppgave.
- ▶ Advokatene kan være sene med innsendingen av oppgaven.

23 saker gir ikke grunnlag for å trekke bastante konklusjoner, men kan likevel gi en indikasjon. Tabell 13 gir en oversikt over antall saker, beregnet salær dersom søkeren bare hadde hatt én advokat (stykkpris), de faktiske utbetalingene, og beregnet ekstra utbetaling pr sak.

Tabell 13. Ekstra salærkostnader ved skifte av advokat				
	Antall saker	Beregnet timeverk gitt én advokat	Faktisk utbetalt timeverk	Ekstra utbetaling pr sak, timeverk
Oslo/Akershus	14	89	134	3,2
Sør-Trøndelag	9	63	71	0,9
Sum	23	152	205	2,3

For saker med advokatskifte skjer iflg tabellen en *fordyring av saken på i gjennomsnitt 2,3 timeverk* i de to eksempelfylkene. Merkostnaden er størst i Oslo/Akershus – her utbetales salær for 3,2 timer mer enn stykkprissatsen. I Sør-Trøndelag utbetales det i gjennomsnitt 0,9 timer ekstra i saker med advokatbytte.

Blant de 23 sakene fant vi 8 saker der skiftet ikke hadde ført til økte kostnader. I disse sakene har den første advokaten vanligvis kun fått godkjent 1 ½ time og den andre advokaten 3 ½ time for søknadsfasen. Noen av de 8 sakene er fullført uten merkostnader fordi advokatbyttet skjer idet klagen skal utformes.

For de resterende 15 sakene finner vi altså en fordyring. Årsakene er flere:

- ▶ For søknadsfasen har den første advokaten fått honorert 1 ½ time, og advokat nummer to har fått betalt for 5 timer (eventuelt 6 for familie). Det har med andre ord ikke vært foretatt noe fratrekk.

- ▶ I enkelte saker har begge advokater fått godkjent 5 timer for søknadsfasen. I ett tilfelle der advokat er skiftet to ganger, har alle tre advokater fått godskrevet 5 timer.
- ▶ Skifte under klagebehandling har ført til at begge advokater har fått godskrevet 3 timer.

På dette grunnlaget – som vi altså regner som spinklere enn ønskelig – har vi gjort en forsøksvis beregning av hva som kan være *de to fylkenes totalkostnader pga advokatbytte*. Regnestykket bygger på

- ▶ fylkesmennenes opplysninger om utgifter til advokatbistand i 2002 – kr 2.263.002 for Sør-Trøndelag og kr 20.803.613 for Oslo/Akershus,
- ▶ beregnet andel advokatbytte blant asylsøkerne i de to fylkene (henholdsvis 45 prosent og 23 prosent),
- ▶ ekstrakostnader lik 0,9 timer pr sak i Sør-Trøndelag og 3,2 timer i Oslo/Akershus,
- ▶ en timesats lik kr 911,1 inkl merverdiavgift.

Ut fra dette er vårt estimat en ekstrakostnad pga advokatbytte i *Sør-Trøndelag* på kr 64.374, dvs *3 prosent av totalkostnadene*. For *Oslo/Akershus* blir merkostnaden kr 3 761 599, dvs *18 prosent av totalkostnadene*.

Årsakene til forskjellene mellom de to fylkene er følgende:

- ▶ Oslo/Akershus har et langt større omfang saker enn Sør-Trøndelag
- ▶ Oslo/Akershus har en nesten dobbelt så stor prosentandel asylsøkere som bytter advokat enn Sør-Trøndelag
- ▶ Oslo/Akershus betaler ut mer ved bytte enn det Sør-Trøndelag gjør.

Vi finner det ikke forsvarlig å beregne *de landsomfattende kostnadene ved advokatbytte*. En slik beregning ville bli svært usikker ettersom det er så store forskjeller mellom Oslo/Akershus og Sør-Trøndelag både med hensyn til omfanget og kostnadene ved advokatskifte. Uansett er det imidlertid

umulig å foreta en totalberegning for landet, ettersom fylkesmennene ikke har noen samlet oversikt over antall asylsaker pr år.^{57 58}

Utgifter pga forsinket saksbehandling

Statens utgifter til asylsøkere er beregnet til *ca kr 2.200 pr uke* pr person. Forlenget saksbehandlingstid på et par uker for noen tusen søkere, kan påføre staten flere millioner kroner i året i merkostnader.

Det finnes ingen oversikt over eventuelle forsinkelser av saksbehandlingen som følge av advokatbytte. Vi må derfor basere vurderingen av dette på oppfatninger og antagelser i utlendingsforvaltningen og blant advokatene selv.

I spørreskjemaet er *advokatene* bedt om å opplyse om noen av advokatbyttene de var involvert i ifjor, førte til noen forsinkelser i saksbehandlingen. Nær 85 prosent svarer nei på dette spørsmålet.

Selv i de relativt få tilfelle hvor advokatene mener advokatskifte medførte forsinkelser, behøver det imidlertid ikke å ha belastet offentlige budsjetter. Kommentarer i spørreskjema og intervju tyder på at *advokatbytte kan medføre forsinkelser for overtagende advokat, men at saksgangen i UDI og UNE ikke påvirkes:*

«Jeg hadde satt meg godt inn i [de to] sakene ... Den ene hadde hatt to samtaler med meg, og den andre uttallige. En ny advokat må starte på nytt.»

«Ikke [noen forsinkelser] utover at jeg måtte sette meg inn i sakens dokumenter som jeg mottok direkte fra forrige advokat.»

«[Det har vært] noe forsinkelser i noen saker fordi UDI sendte dokumentene til feil advokat [selv om] UDI ble varslet om byttet. Det vil si at min saksbehandling

⁵⁷ For i Oslo og Akershus har vi fått et estimat på 7 000 saker for 2002. En kvalitetskontroll av dette tallet viste imidlertid at dersom dette tallet var korrekt, ville det bety ut fra regnskapsdataene at det ble brukt 3,2 advokattimeverk pr sak i dette fylket. Det er åpenbart uriktig når vi vet at stykkprissatsen for søknadsfasen alene er 5 timer.

⁵⁸ Det skal for øvrig bemerkes at i de tilfelle der årsaken til byttet er at søkere mener den første advokaten ikke var tilstrekkelig aktiv, er det tenkelig at første advokat kunne søkt om salær etter medgått tid dersom hun eller han hadde lagt mer arbeid i saken. I så fall er merkostnaden ved advokatbytte noe lavere enn anslått her.

ble forsinket. Jeg vet ikke om UDIs saksbehandling ble forsinket på grunn av dette.»

«Jeg har sjelden opplevd advokatbytte etter at søknaden er sendt. I de tilfellene vil det ikke skje særlig forsinkelser i saksgangen. Den nye advokaten får selvfølgelig et merarbeid med å sette seg inn i saken.»

«Lokomotivet ruller! Vi sitter på utsiden, vi sender over ting, men vi påvirker ikke prosessen.»

Dette inntrykket bekreftes fra UDI. Her får vi opplyst at det i noen tilfeller kan oppstå en liten forsinkelse – dvs 2–3 dager – hvis den tidligere advokaten ikke umiddelbart har oversendt dokumentene til den nye advokaten. Det skjer imidlertid ikke veldig ofte. UDI har vært strenge på korte frister for å unngå unødvendige forsinkelser. Imidlertid skal eventuelle forsinkelser ikke gå ut over asylsøkerne, som ikke kan lastes for dem.

Heller ikke i UNE betraktes advokatbytte som noe problem med tanke på forsinkelser. Saken går sin gang selv om advokaten skiftes ut. Én nemndleder sier hun bare kan huske ett tilfelle der advokatbytte førte til en forsinkelse av saken.

Vi kan på denne bakgrunn gjøre *et forsiktig regneeksperiment:*

- ▶ Omlag 80 prosent av dem som søker asyl i Norge, får verken innvilget asyl eller opphold på humanitært grunnlag.⁵⁹ For 2001 dreide dette seg om ca 12.000 personer, for 2002 om rundt 13.500 personer.
- ▶ Med utgangspunkt i beregningen ovenfor⁶⁰ kan vi anta at fjerdeparten av disse byttet advokat på veien mot endelig avslag.
- ▶ Tar vi utgangspunkt i UDIs kommentar og setter «noen tilfeller» lik 5 prosent, har forsinkelser på «2–3 dager» i disse sjeldne tilfellene *ikke belastet staten med mer enn ca kr 165.000 i 2001 og kr 185.000 i 2002.*

Dersom dette er i nærheten av det korrekte, er det bagatellmessig målt opp mot de totale oppholdsutgiftene, som er i milliardklassen. UDIs og UNEs

⁵⁹ Dette fremgår av UDIs statistikk for 2002. Søkerne fikk innvilget asyl i 2 prosent av de avgjorte sakene og opphold på humanitært grunnlag i 19 prosent av sakene. En annen beregningsmåte gir omtrent resultat: I 2001 kom det nær 15.000 asylsøkere til Norge. Året etter ble 3.290 søknader – dvs 22 prosent av 15.000 – innvilget.

⁶⁰ Se ovenfor (s 88).

saksbehandlingstid er etter alt å dømme en langt viktigere faktor i kostnadsbildet enn advokatbytte.

9 TILTAK SOM KAN REDUSERE ADVOKATBYTTE OG SIKRE RASK BEHANDLING

Som allerede antydnet,⁶¹ er det bred enighet om at *den midlertidige ordningen* med advokatvakt, tidlig kontakt og avskjæring av advokatbytte de neste 30 dager har *eliminert problemet med klientkapring*.

Flere advokater fremholder at *advokatvaktordningen også vil resultere i mindre advokatbytte etter at søkerne er flyttet ut i ordinære mottak*. Årsaken er at søkeren vil ha møtt sin advokat ansikt til ansikt; det inngir tillit og gjør det mindre utilfredsstillende å ha senere samtaler pr telefon. Andre er usikre på om denne prognosen vil slå til.

Blant advokatene hersker det *atskillig tvil om hvorvidt ordningen etter det nye opplegget vil bidra til rask saksbehandling*. Ifølge spørreundersøkelsen er tredjeparten mer eller mindre sikre på det, men nær halvparten mener det motsatte.

I advokatenes bemerkninger omkring *tiltak som kan sikre rask behandling*, pekes det først og fremst mot *UDIs saksbehandling*:

«Det er saksbehandlingen i UDI som må påskyndes. Jeg kan ikke se at min behandlingsmåte sinker prosessen.»

«[Man må] ..korte ned saksbehandlingstiden i UDI, og uttransportere raskere ved negativt resultat. [Man bør også] ... vurdere advokatbistand til søkere fra land der det erfaringsmessig kommer svært mange økonomiske flyktninger.»

«[UDI bør] ...behandle saken ... uten å vente på Dublin-søk. Hvis det senere viser seg at asylsøkeren har løyet, kan tillatelsen tilbakekalles.»

«I min 'nest siste' asylsak var det umulig å få sammenføyd til felles behandling asylsøknadene til et ektepar fordi de kom til landet på forskjellig tidspunkt og dermed lå til behandling på forskjellige nivåer. Mannens sak er behandlet i nemndmøte. Han fikk endelig avslag. Kvinnens sak er under behandling i UNE. Det er helt uforståelig for meg at ikke sakene kunne sammenføres til felles behandling. Og meget dyrt for staten!»

Flere advokater trekker under dette punktet også frem sitt *behov for å bli informert når klientene deres flytter*, slik at de kan slippe detektivarbeid og

⁶¹ Avsnitt 8.2 (s 92).

omberammelser av avtaler. Det er et synspunkt vi har sympati for, men vi betviler at reduksjon av dette irritasjonsmomentet vil ha noen innvirkning på saksbehandlingstiden – jvf det som er sagt om forsinkelser ovenfor.⁶²

⁶² Avsnitt 8.3 (s 95). Merarbeidet kan imidlertid i noen tilfelle ha bidratt til at arbeidsmengden har passert «gulvet» for å søke salær etter medgått tid – jvf avsnitt 4.2 (s 48). I så fall har statens kostnader økt.

10

ANDRE TILTAK SOM KAN FORBEDRE DAGENS ORDNING

Som det fremgår i flere av kapitlene foran, oppfattes de midlertidige endringer som ble gjort i advokatordningen pr 01.01.03 som klare forbedringer av de fleste. Også advokatene, som er svært lite tilfreds med den samtidige reduksjonen i salærsatsene, trekker frem positive sider ved dagens system med advokatvakt.

Vi er enige i at den midlertidige ordningen har mange fortrinn fremfor det system man fulgte mellom sommeren 2000 og nyttår 2003. I dette kapitlet skal vi likevel påpeke mulige forbedringer.

Vi tar først for oss en del problemstillinger man må forholde seg til ved utforming av en forbedret advokatordning. Etter en diskusjon av disse skisserer vi noen grunntrekk for en forbedret ordning og tre alternative løsninger vedrørende fordeling av bistandsoppgaver og tildeling av advokat. Deretter drøfter vi de økonomiske konsekvensene av de endringer vi foreslår. Vi avslutter med å oppsummere en anbefalt løsning som vi mener vil ivareta søkerens rettssikkerhet bedre enn i dag samtidig som den er rasjonell.

10.1 Problemstillinger og synspunkter

Kan og bør advokatbistand sløyfes eller utsettes i visse tilfelle?

Ingen advokatbistand i søknadsfasen?

Som vi tidligere har sett,⁶³ har UDI fremholdt at det særlig er i klagefasen at søkerne trenger advokat, og at det dermed neppe ville være betenkelig å sløyfe advokatbistand i søknadsfasen. Man kunne eventuelt la én eller flere rådgivningsinstitusjoner fange opp dem som særlig trenger advokatbistand, etter en konkret vurdering av behovet i henhold til et kriteriesett. Også enkelte advokater – men de er vel få – mener at det egentlig først er behov for advokat etter negativt vedtak i UDI.

⁶³ Avsnitt 7.2 (s 84).

Etter vår oppfatning er det *ikke betryggende å utsette advokatbistanden til klagefasen*. Mye av premissene for saken blir lagt i første instans; her utformes f.eks. både intervjurapport og verifikasjonsrapport. I klageomgangen er det ofte ikke mye som kan gjøres for å tilrettelegge saken. Advokatens bidrag til søkerens rettssikkerhet ivaretas derfor dersom advokaten engasjerer seg i søknadsfasen, slik at søkeren får sin sak presentert og underbygd på best mulig måte.

Ingen advokatbistand i «antatt grunnløse» saker mv?

En variant av det første forslaget går ut på å *avskjære advokatbistand for grupper som etter alt å dømme vil få avslag i første instans*, dvs. søkere som faller i kategorien «antatt grunnløse» eller som faller inn under Dublin-konvensjonen.⁶⁴

Vi ser også dette som *svært betenkelig*. Avslag på «grunnløse søknader» får ikke oppsettende virkning, og det er da meget problematisk om advokaten først bringes på banen i klageomgangen. Selv ikke en Dublin-sak behøver å være 100 prosent kurant; at enkelte land anvender spesielle tolkninger av Flyktingekonvensjonen kan f.eks. begrunne at en asylsak må prøves i et annet land på tross av avslag i det første.⁶⁵

Ingen advokatbistand i «antatt begrunnede» saker?

Et mer moderat forslag går ut på å *sløyfe advokatbistand til søkergrupper som med (relativt) stor sikkerhet vil få sine søknader innvilget* pga situasjonen i hjemlandet. Dersom UDI kommer i tvil under saksbehandlingen, tildeles søkeren advokat.

Vi mener at dette er *uproblematisk og rasjonelt*. Hvor store besparelser et slikt system vil føre til, vil variere, men det vil kunne være snakk om betydelige beløp.⁶⁶

⁶⁴ Dublin-konvensjonen gjelder som tidligere nevnt regelen om at asylsøknader skal behandles i det første Schengen-land søkerne kommer til.

⁶⁵ Som vi kommer tilbake til nedenfor (side 116 ff), mener vi imidlertid at en stykkprissats på 3 timer kan være tilstrekkelig for Dublin-saker.

⁶⁶ Vi kommer tilbake til dette i avsnitt 10.2 (s 122).

Klagerett?

Siden en beslutning om å avskjære advokatbistand inntil videre vil være et forvaltningsvedtak, må den enkelte asylsøker kunne *påklage* den til Justisdepartementet, som er klageinstans vedrørende fri rettshjelp.

Fra Justisdepartementet er det fremholdt at dette kan medføre en svær og uvelkommen tilstrømning av klagesaker. Vi har vanskelig for å se at det skulle bli noen pågang av betydning, så lenge det dreier seg om søkere som er stilt i utsikt å få bli i landet, med garanti om advokatbistand dersom formodningen endres. UDI har opplyst at det kom svært få klager fra kosovo-albanere som var gitt kollektiv beskyttelse i 1999.⁶⁷ Det må uansett være *langt billigere eventuelt å behandle noen få klagesaker fremfor å innvilge flere timers fritt rettsråd til en større gruppe søkere.*

Et naturlig skritt for å skjerme departementet for enkeltsaksbehandling, kunne for øvrig være å flytte funksjonen som klageinstans i rettshjelpssaker over i et eget klageorgan, slik man gjorde med utlendingssakene da UNE ble etablert. En nærmere drøfting av et slikt alternativ ligger imidlertid utenfor rammen for evalueringen.

Hvilke oppgaver kan overtas av andre aktører?

Som nevnt i avsnitt 2.2⁶⁸ er *kjernen i den juridiske bistanden* samtaler med søkeren for å kunne fremskaffe opplysninger og dokumentasjon, og rettslig formulering av relevante anførsler. Etter vår oppfatning må denne kjernen *fortsatt ivaretas av advokater* og ikke overlates til andre aktører.

Vi vil anføre tre grunner til dette:

- ▶ Det dreier seg om en type saker som gjelder gjennomføring av sentrale internasjonale konvensjoner og menneskerettigheter i norsk rett.
- ▶ De avgjørelser som treffes kan ha direkte konsekvenser for liv eller helse til de personene det gjelder.
- ▶ Asylområdet er politisk brennbart, og forvaltningen er til dels utsatt for press både i visse *enkeltsaker* og i visse *typer saker*.

⁶⁷ UDI bemerker at disse søkerne fremmet ny søknad om asyl da den midlertidige ettårige tillatelsen gikk ut, og at de ved behandlingen av denne søknaden fikk advokatbistand.

⁶⁸ Side 32.

De to førstnevnte forhold taler for advokatbistand fordi dét er den presumptivt beste garanti for betryggende kvalitet på rettshjelpen som ytes. Det tredje forhold taler sterkt for at bistanden må ytes av uavhengige rettshjelpere med tyngde i form av utdanning, advokatbevilling og en organisasjon i ryggen. En egen rettshjelpsorganisasjon vil være mer økonomisk sårbar, og kan derfor også være mindre i stand til å fronte politisk upopulære synspunkter. Uavhengighetsidealet ligger dypt i advokatetikken og bør ikke undervurderes selv om ikke alle advokater lever opp til det. Vi mener det kan påvises at det flere ganger har hatt en betydning at Advokatforeningen har engasjert seg med tyngde og offentlig taleførhet.

Oppsummert dreier dette seg om *et område der det utøves makt på en direkte måte overfor potensielt sårbare personer*. Da tilsier hensynet til reell rettssikkerhet at disse gis bistand ved profesjonelt uavhengige advokater. Det bidrar også til å gi den nødvendige legitimitet til asylprosessen.

Flere aktører – også en del advokater – fremholder imidlertid at advokatene i dag bruker *uforholdsmessig mye tid på informasjon som andre like gjerne kan gi*.⁶⁹

«Det offentlige sløser med midler når høyt lønnede advokater skal orientere under søknadsfasen. Her kunne ordinære saksbehandlere etter opplæring gjøre jobben like greit.»

«UDI må selv kunne ta hånd om informasjonen i starten. Søkeren trenger ikke advokat før han vært til intervju – da kan det være småfeil i rapporten som må korrigeres.»

«Mottakene bør kunne informere beboerne om rettigheter og plikter, og sørge for nødvendig medisinsk behandling.»

«[Man bør få] klarere ansvarsforhold mellom mottak og advokat. ... mottakene [må] få mulighet til å informere søkerne mer, bl a om regler i forbindelse med mottaksskifte, arbeidstillatelse mv. ... UDI må utvikle ... brosjyrer på flere språk.»

«Det er helt unødvendig med så mye informasjon! For mange informerer, det skaper forvirring. Politiet, mottaket, UDI, advokat, egen nasjonal gruppe, smuglere ...»

⁶⁹ Dette går også tydelig frem av Advokatforeningens «huskeliste», som inneholder 20–30 ganske omfattende punkter advokaten skal informere om i første samtale – se vedlegg 2.

«Har de egentlig behov for å snakke med advokat før asylintervjuet? Det må bare gjelde et mindretall.»

Andre advokater er skeptiske til å overlate informasjonen til andre:

«Advokaten må gi søkeren et inntrykk av hva som skal skje – gjøre dem trygge. Det er naturlig å gi generell informasjon mens man blir kjent med klienten.»

«Jeg synes det er uheldig å sette inn enda en informasjonsaktør. De pengene burde heller brukes til rettshjelp. Advokatene må gi informasjon om saksbehandling og lovanvendelse uansett; klientene vil etterspørre svar på spørsmål frivillige organisasjoner verken kan eller bør svare på.»

UDI har ikke desto mindre utlyst informasjonsoppgaven som et oppdrag, beskrevet slik:

«INFORMASJON TIL ASYLSØKERE I MOTTAK

Som et ledd i å styrke og supplere informasjonen til asylsøkere i mottak ønsker UDI å få en eller flere eksterne aktører til å forestå en del av denne informasjonen. Søkeren skal i de ulike stadiene i asylprosessen gis informasjon om prosessen, saksbehandlingen og rettigheter og plikter som asylsøker. Informasjonen skal tilpasses og differensieres i forhold til de ulike grupper/individer. Det nærmere innholdet skal utarbeides i samarbeid med UDI. Informasjonen skal i hovedsak gis i transittmottakene. Antallet asylsøkere forventes i 2003 å bli ca 16 000 personer.»

Vi er ikke kjent med om dette er tenkt som en permanent ordning, eller som et ledd i den midlertidige. Det er imidlertid også vår oppfatning at *visse oppgaver bør overføres fra advokatene til andre*. Dette gjelder

- ▶ *generell informasjon* til asylsøkerne om asylprosessen, og
- ▶ *individuelle samtaler* med den enkelte asylsøker med henblikk på *utdypende informasjon* og *klarlegging av eventuelle helsemessige utredningsbehov*.

UDI har lenge⁷⁰ sett for seg en ordning der en egen organisasjon driver *den juridiske hjelpen* til asylsøkere, slik tilfellet er i Danmark. Der samler organisasjonen Dansk Flygtningehjælp inn bakgrunnsopplysninger og

⁷⁰ Se Aftenposten 03.07.02.

dokumentasjon om søkeren, og jurister og rådgivere vurderer vilkårene for asyl og eventuell risiko dersom søkeren blir sendt tilbake til hjemlandet.

Etter vår oppfatning er dette et interessant forslag. En moderat utgave kan være å tillegge organisasjonen å

- ▶ bistå søkere som ikke får oppnevnt advokat hva gjelder behov for informasjon og eventuelt hjelp til å klage til Justisdepartementet over manglende advokatoppnevning, og
- ▶ dersom rene statusklager holdes utenfor advokatbistanden, å bistå klageren med å formulere eventuelle klager til UNE.

En mer omfattende reform vil være å etablere *et supplerende og konkurrerende tilbud om juridisk rettet rettshjelp*, lik det man har i Storbritannia. I Norge vil slik rettshjelp i praksis kunne ytes gjennom utbygging av en organisasjon som NOAS, eller eventuelt gjennom en særskilt etablert organisasjon. I begge tilfeller vil det da være tale juridisk bistand understøttet med fullt tilskudd fra det offentlige, hvor formålet er at en viss andel av asylsøkerne skal benytte dette tilbudet som et alternativ til ordinær advokatbistand. Hensikten med å iverksette en slik modell vil i tilfelle være å gi asylsøkerne større valgmuligheter og å styrke konkurransen med hensyn til kvaliteten på rettshjelpsarbeidet, i tillegg til at slik «non-profit» rettshjelp kan tenkes å virke kostnadsbesparende og bidra til større fleksibilitet i den samlede kapasitet på rettshjelp. En nærmere utredning av en slik supplerende ordning ligger imidlertid utenfor oppdraget her.⁷¹

Bør advokatoppgavene presiseres?

Uansett om oppgaver flyttes og i hvor stort omfang, er det vår oppfatning at *oppgavene for asyladvokatene bør presiseres nærmere i forskrifts form*. De oppgaver som bør defineres der, bør – selvsagt – knyttes opp mot det vi har beskrevet som kjernen i den juridiske bistand, og omfatte iallfall

- ▶ gjennomgåelse av intervjuet med diskusjon om behovet for supplerende opplysninger samt eventuelt bistand med innhenting av slike,
- ▶ formidling av vedtaket med samtale om klage ved avslag, og
- ▶ utforming av eventuell klage med relevante anførsler.

⁷¹ NOAS har i et notat av februar 2003 («Fri rettshjelp i asylsaker») utredet lignende løsninger og skissert alternativer – ett der organisasjonen gir all rettshjelp i første instans og ett med et parallelt tilbud.

Som tidligere antydnet⁷² er det også *mye som taler for at selve asylsøknaden formelt sett bør skrives av advokaten* på basis av asylintervjuet og eventuelt andre dokumenter og opplysninger som foreligger i saken. I dag er det slik at asylsaken typisk starter med at søkeren selv erklærer at han vil søke asyl, og at denne intensjonen blir registrert på et registreringsskjema som «søknad om asyl» av politiet allerede forut for asylintervjuet. Asylintervjuet blir i praksis oppfattet som en utdypning av den søknad som allerede forutsettes å foreligge.

Med dette systemet får ikke advokaten selv anledning til å formulere søknaden på et anbefalt faglig grunnlag. Det medfører større risiko for at advokaten overser hva som bør være sentrale momenter og hva slags dokumentasjon som bør innhentes.

Bør det stilles kompetansekrav til asyladvokater?

Det er et overraskende stort spenn i oppfatningene omkring hva slags kompetanse asylsaker krever.

Mange av advokatene mener spesialkompetanse er påkrevet:

«Høyt tempo hos myndighetene stiller ekstra store krav til advokaten. Det er et problem at en i dag foretrekker generalister.»

«Dagens ordning hemmer muligheten for spesialisering. Det legges opp til at asylbistand skal være en mindre del av advokatens virksomhet. Motivet er åpenbart å hindre at noen få advokater utnytter ordningen. Det blir feil angrepsvåpen. Det vil tjene alle parter at en også på asylområdet har spesialister – her som på alle andre saksfelt.»

«Det bør ... satses mer på spesialister i ordningen. Med dagens ordning vil ingen advokater kunne spesialisere seg innen asylrett med mindre asylsøkeren dekker utgiftene. Det blir uheldig dersom kun de pengesterke skal styre dette.

«Etter min oppfatning var UDIs første utspill da de for noen år siden skulle utvide antall deltakende advokater fra 25 til 40 en riktig linje i utgangspunktet. Utvidelsen skulle da skje på bakgrunn av søkeres kvalifikasjoner. Etter min oppfatning burde kvalifikasjoner være avgjørende i dag også. Jeg synes det hele skulle igangsettes med at interesserte advokater søker på nytt, og at man for eksempel lot de 80 best kvalifiserte advokatene komme i betraktning.»

⁷² Avsnitt 2.2 (s 32).

Det som trekkes frem av kompetansebehov, gjelder dels *asyl- og flyktningrett* og dels *landkunnskap*:

«Advokatene mangler innsikt i landforhold. Kanskje advokatkontorene burde ha egne landrådgivere, som kan gå i rette med UDIs?»

«Jeg tror myndigheter og asylsøkere vil være tjent med at 'asyladvokat' ikke kun er en 'en-manns-bedrift'. Innen strafferetten blir kontorene større (flere ansatte) med intern spesialisering. I UDI og UNE sitter det spesialister. Da bør det også sitte spesialister på 'den andre siden av bordet'.»

Andre – både advokater og ansatte i forvaltningen – er imidlertid slett ikke overbevist om at asylsaker fordrer særlig kompetente advokater:

«Dette er ikke noe stort abrakadabra. Folk med advokatbevilning bør kunne klare jobben.»

«Det er da ikke vanlig å stille spesielle kompetansekrav til advokater i andre sammenhenger?»

«Jusen er ikke så vanskelig å sette seg inn i.»

«Asylretten omfatter tre lovregler. Det er enkel jus.»

Under evalueringen av UNE⁷³ konstaterte vi at drøyt halvparten av nemndlederne mente at advokaten de møtte i siste nemndmøte, var kunnskapsrik. Tidvis opplever de imidlertid at advokaten kjenner lovverket for dårlig. De kommenterte at advokaten sjelden vil kunne nå opp til den spesialkompetanse UNE råder over – men det er heller ikke avgjørende at advokaten har dyptgående kjennskap til landet søkeren kommer fra.

Etter vår oppfatning er det *en misforståelse at asylretten «er enkel jus»*. Forholdet er snarere at asylretten forenkles i norsk praksis, ved at spørsmål som i andre land er blitt utviklet og nyansert gjennom rettspraksis sjelden problematiseres og drøftes mer prinsipielt. Et eksempel på dette fra gjennomgåelsen av saksmappene kan være forvaltningens skjematiske rubrisering av overgrep og trusler fra polititjenestemenn i enkelte land som «kriminelle handlinger» som av den grunn ikke antas å kunne representere forfølgelse, uten at det drøftes konkret om det kan foreligge en slik institusjonell svikt i justisvesenet i vedkommende land at søkeren i praksis står

⁷³ *Evaluering av Utlendingsnemnda – Hovedrapport til Kommunal- og regionaldepartementet*. Oslo: rhKnoff AS, 2003.

uten effektiv beskyttelse mot overgrepene, slik at de kriminelle handlingene likevel antar karakter av forfølgelse. Advokatene i de aktuelle saker har på sin side i liten grad evnet å formulere seg juridisk om spørsmålet.

Vi finner det rimelig at de advokater som stilles til rådighet for asylsøkere holder et visst faglig nivå ikke bare generelt, men også mer spesielt med henblikk på asylområdet. Dette gjelder både med hensyn til løpende oppdatering på den menneskerettslige og politiske situasjonen i søkerens hjemland og internasjonal rettsutvikling. Et eksempel på det siste vil være nye avgjørelser fra Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD). Som et annet eksempel kan nevnes at det for tiden pågår et større arbeid innenfor EU om anbefalt fortolkning og anvendelse av FNs flyktningkonvensjon, som også norske asyladvokater bør forventes å skaffe seg grundig kjennskap til.

Dersom advokatene *fritas for informasjonsoppgaven* – og spesielt dersom det opprettes *en supplerende rettshjelpsorganisasjon* som nevnt ovenfor⁷⁴ – ser vi for oss at *nåværende vaktordning erstattes med en ordning med «faste asyladvokater»* etter mønster av ordningen med faste forsvarere.

Disse advokatene kan og bør være spredd over hele landet. Det bør stilles *kompetansekrav* i tråd med dem som er stilt i KRDs rundskriv H 16/02 om advokatordningen⁷⁵ – dvs bred juridisk kompetanse samt kjennskap til asyl- og flyktningerett, gjerne også spesialkompetanse når det gjelder menneskerettigheter, barnefaglig problemstillinger og kvinnerelaterte spørsmål. Det bør også vurderes å kreve at advokaten har tilegnet seg kompetanse innenfor tverrkulturell kommunikasjon. Det kan overveies om det bør fremgå av stillingsutlysningen at etterutdanning i form av kurs eller deltakelse på nasjonale og internasjonale konferanser innenfor fagfeltet vektlegges positivt. Endelig bør det forutsettes at advokaten skal stå til rådighet for et visst minstevolum saker på asyl- og flyktningefeltet, jvf s 116 nedenfor.

Hvilke regler bør gjelde for tildeling og bytte av advokat?

Motstridende hensyn: Rask kontakt vs nærhet senere

Det er *flere motstridende hensyn* som må ivaretas ved utformingen av opplegg og regelverk for tildeling og bytte av advokat.

⁷⁴ Side 105.

⁷⁵ Se spesielt rundskrivets pkt 4.

Asylsøkeren har i utgangspunktet interesse av å komme i kontakt med advokat fort, og ønsker normalt å snakke med denne ansikt til ansikt. Begge disse hensyn ivaretas på en utmerket måte av advokatvaktordningen.

På den annen side blir de aller fleste søkere flyttet ut av transittmottakets nærområde kort tid etter asylintervjuet. Dermed avskjæres de i praksis fra muligheten til personlige møter med advokaten i ventetiden og – viktigere – i klagefasen. De har bedre muligheter til å personlig kontakt med advokaten dersom denne har kontor nær det faste mottaket. Slik ordningen er i dag, kan de bare oppnå det ved å bytte advokat.

Meningene er svært delte blant advokatene om denne problemstillingen. Noen mener *tidlig tildeling og begrensinger i mulighetene for advokatbytte* er mest fordelaktig:

«Jeg vil tro det er mentalhygienisk viktig at søkerne kommer i kontakt med advokat fortest mulig. Det er ikke noe problem om klienten flytter. Klienten har uansett ikke behov for advokatbistand før vedtaket foreligger.»

«Med nyordningen har det endelig blitt gjennomslag for synspunktet om at fritt advokatvalg ikke har noen fornuftig mening når det gjelder flyktninger som kommer til Norge, som regel for første gang i sitt liv.»

Andre mener at både klientens behov og økonomiske grunner taler for å *utsette tildelingen og velge en advokat nær det faste mottaket*:

«La asylsøkerne få advokat når de kommer til sitt egentlige mottak. Bruk bare en foreløpig advokat ved transittmottaket. Da melker ikke de som gjør lite statskassen.»

«Jeg tror advokatene vil arbeide best med sakene dersom de er i nærheten av der asylsøkeren bor. Jeg har gode erfaringer med det, både fra asylsaker og andre saker. Det er vanskelig å se hvorfor asylsøkere – i motsetning til de fleste andre klienter – i praksis skal være avskåret fra personlig oppmøte hos advokat. Det medfører litt større tidsforbruk hos advokaten, men fører også til at advokaten må begrense tallet på klienter.»

«... Når en ikke får møte klienten personlig går det utover kvaliteten generelt. De færreste vil fortelle om traumatiske opplevelser til en person de ikke ser med en tolk de heller ikke ser. Mange saker er for dårlig opplyst.»

«Ordningen med tildeling av advokat i Oslo-området fungerer dårlig i de tilfellene intervjuet blir avholdt *etter* plassering i mottak andre steder i landet. De aller fleste av mine klienter klager over at det er vanskelig å få kontakt med tildelt advokat. Påfallende mange gir uttrykk for at de bl a ikke har hatt

møte/konferanse (pr telefon eller på kontor) med sin advokat. Det har medført at de ikke har kjent til viktigheten av det intervjuet de skal gjennom. Jeg har fått ekstra arbeid med å få fram viktige momenter i saken. Det blir ofte gratisarbeid på grunn av restriktiv innvilgelsespolitikk av Fri Rettsråd.»

Andre igjen legger særlig vekt på *retten til å skifte advokat*:

«Rett til advokatbytte ved flytting vil medføre at klientene lettere vil kunne formidle opplysninger slik at det faktiske grunnlaget for å ta en avgjørelse vil bli bedre. Dette er etter mitt syn noe som vil styrke rettssikkerheten.»

«Det bør være fritt valg av prosessfullmektig/advokat. At klienter skifter advokat er *intet* problem, og er en naturlig følge av det frie valg. Konkurransen er bra. Fast tildelt advokat sikrer *ikke* bedre saksbehandling og arbeid. Særordninger for asylsaker virker forunderlig.»

I utlendingsforvaltningen ser det også ut til å være ulike oppfatninger om dette spørsmålet.

Slik vi ser det, burde advokaten *ideelt sett treffe søkeren ansikt til ansikt* både ved gjennomgåelse av rapporten fra asylintervjuet og søknadsutforming, og når klage skal utformes. Trolig er imidlertid dette *urealistisk* også under en ny ordning, fordi det er for tidkrevende og dyrt i forhold til aktuelle rammer for rettshjelpen. Det er viktig at mest mulig av advokatens tid brukes på kjerneoppgavene, ikke på samtaler som ikke bidrar til å opplyse og eventuelt styrke søkerens sak.

Vi tror altså at kontakten i svært mange tilfelle må baseres på telefonmøte, slik praksis oftest er i dag. Som vi kommer tilbake til nedenfor,⁷⁶ går vi imidlertid inn for å flytte kontrollansvaret fra fylkesmennene til UDI/UNE. Det bør da ligge bedre til rette for å kunne praktisere et unntak fra telefonmøte «hvor det er særlig behov for personlig møte med advokat», f.eks slik at UDI kan samtykke til dekning av utgifter eller utvidet salærramme i slike tilfelle, basert på en begrunnet henvendelse fra asyladvokaten. At søkeren er enslig mindreårig bør gjelde som en tungtveiende grunn.

Under en ordning med faste asyladvokater kan det altså være grunn til å ta geografiske hensyn ved tildeling av saker og få til en viss tilsvarende geografisk spredning på asyladvokatene, men det behøver ikke være noe avgjørende poeng. Den omstendighet at de fleste asyladvokater per i dag og trolig også i fremtiden befinner seg i Oslo-området samtidig som mange av

⁷⁶ Side ?.

søkerne etter hvert blir fordelt rundt om i landet, bør ikke være noe problem så lenge hovedregelen er telefonmøte og ikke oppmøte hos advokaten.

Tre alternativer

I tabell 14 skisserer vi *tre alternativer* for tildeling av advokat. To av disse forutsetter endringer i oppgavefordelingen mellom advokat og andre aktører, jvf ovenfor.⁷⁷

Tabell 14. Alternative ordninger for bistand til asylsøkere (utsnitt)			
	Alternativ 1	Alternativ 2	Alternativ 3
Før asylintervjuet			
Generell informasjon	Innleide aktører	Egen «ankomst-organisasjon»	Egen rettshjelpsorganisasjon
Kartleggingsamtale	Advokatvakt	Ankomstorganisasjonen	Rettshjelpsorganisasjonen
Etter asylintervjuet			
Tildeling	= advokatvakten	UDI tildeler fra listen over faste asyladvokater	Advokat fra liste eller rettshjelpsorganisasjonen
Gjennomgåelse av intervjurapport, formell søknad	Advokaten	Advokaten	Advokat fra liste eller rettshjelpsorganisasjonen

Alternativ 1 er identisk med dagens midlertidige ordning, bortsett fra at informasjonsoppgaven er lagt ut til andre aktører. Dette alternativet fører til at søkeren raskt kommer i kontakt med advokatvakten, som gjennomfører en innledende kartleggingsamtale og i utgangspunktet blir søkerens advokat også etter flytting.

Alternativ 2 forutsetter at en «ankomstorganisasjon» informerer generelt og gjennomfører en individuell informasjons- og kartleggingsamtale med henblikk på asylprosessen spesielt. UDI oppnevner advokat fra listen over faste asyladvokater straks etter asylintervjuet. Advokaten gjennomgår intervjurapporten og andre dokumenter i saken med søkeren per telefon eller i samtale ved fremmøte, og utformer deretter søknaden.

⁷⁷ Side 102 ovenfor.

I *Alternativ 3* er det forutsatt en rettshjelpsorganisasjon, som omtalt ovenfor.⁷⁸ Organisasjonen gjennomfører kartleggingssamtalen, og søkeren gis anledning til å velge mellom å benytte organisasjonen videre eller bli tildelt advokat. Advokaten eller rettshjelpsorganisasjonen står for gjennomgåelsen av intervjurapporten og utforming av søknad.

Forskjeller i oppgaveomfang mellom alternativene?

De tre variantene skiller seg fra hverandre når det gjelder oppgavefordeling mellom advokaten og andre aktører. Alternativ 1 er, som nevnt, lik den midlertidige ordning med informasjonsoppgaven «utplassert». I alternativ 2 og 3 er ankomst- eller rettshjelpsorganisasjonen også tillagt ansvaret for den innledende kartleggingssamtalen.

Det kan umiddelbart se ut som om det dermed er grunn til å operere med en lavere salærsats for advokaten enn for alternativ 1. Advokatvaktordningen, med samtaler på løpende bånd, er imidlertid tidsbesparende i forhold til opprettelse av kontakt med enkeltklienter hver for seg.⁷⁹ Under alternativ 2 og 3 vil det nok gå med noe mer tid til å «bli kjent» under arbeidet med intervjurapport og søknad. Vi tviler derfor på at det er grunnlag for å kutte ned på stykkprissatsen dersom alternativ 2 eller 3 velges fremfor alternativ 1. Vi drøfter dette nærmere nedenfor.⁸⁰

«Særskilte grunner» for advokatbytte

For alle tre alternativer kan det stilles krav om *særskilt grunn* for å få beholde det frie rettsråd ved bytte av advokat. Som slik grunn kan man godkjenne flytting til enn annen del av landet i kombinasjon med et konkret begrunnet behov for personlige møter med advokaten – altså et behov for kontakt utover vanlig telefonmøte. At søkeren er *enslig mindreårig*, bør i så fall veie tungt.

Bistand ved annen advokat i andre tilfeller må dekkes fullt ut av den enkelte søker selv.

⁷⁸ Side 105.

⁷⁹ Jvf advokatenes kommentarer i avsnitt 6.0 (s 76).

⁸⁰ Side 116.

Unntak fra advokatoppnevning

Vi foreslår *to unntak* fra advokatoppnevning.

Dette gjelder for det første når det er innført en ordning for *kollektiv beskyttelse* i medhold av Utlendingsloven § 8a, og hvor det ikke er tvil om søkerens identitet og tilhørighet til gruppen som omfattes av ordningen. Det vil innebære en videreføring og formalisering av hva som ble praktisert ved den kollektive beskyttelsen av personer fra Kosovo i 1999.⁸¹ Det unntaket som derved ble gjort hadde ikke noen uttrykkelig hjemmel i lov eller forskrift, men et tilsvarende unntak må antakelig innfortolkes også i gjeldende salærforskrift § 4 punkt 6. Her forutsettes det at advokaten skal redegjøre for «hvilket arbeid som faktisk er utført». Under en ordning med kollektiv beskyttelse vil den individuelle asylbehandlingen bli suspendert, og det kan derfor hevdes at det ikke er nødvendig å gjøre noe arbeid med saken slik at advokaten heller ikke kan kreve salær fra det offentlige.

Det andre unntaket som foreslås knytter seg til UDIs egen inndeling av asylsøkerne i tre hovedkategorier med utgangspunkt i søkerens opprinnelsesland: (1) «antatt grunnløse», (2) «antatt begrunnede» og (3) «antatt tvilsomme».⁸² Forslaget går ut på at *UDI i utgangspunktet ikke oppnevner advokat i de antatt begrunnede sakene*.⁸³ Dersom det likevel ligger an til at søknaden ikke blir innvilget når den tas til behandling, oppnevnes advokat.

Vurdering av alternativene

Etter vår oppfatning bør alle de tre alternativene betraktes som aktuelle. Den største fordelen med alternativ 1 – som altså er svært lik dagens midlertidige ordning – er at den sikrer umiddelbar ansikt-til-ansikt-kontakt mellom asylsøker og klient. Alternativ 2 har som fordel at kartleggingsoppgaven i hovedsak er utført når advokaten oppnevnes, slik at den juridiske bistand i søknadsfasen kan konsentreres om strukturering av saken og utforming av søknad. Alternativ 3 har den samme fordel, i tillegg til at asylsøkerne gis mulighet til å velge mellom bistand fra privatpraktiserende advokat eller rettshjelpsorganisasjon.

⁸¹ Jvf brev av 03.05.1999 fra Justisdepartementet til blant andre fylkesmennene.

⁸² Mer presist: De saker hvor utfallet er mest usikkert, se avsnitt 1.1 (s 20).

⁸³ Som vi kommer tilbake til nedenfor (avsnitt 10.2, s 122), utgjorde disse sakene ca 25 prosent av totalen for 2002 og så langt i 2003.

Som nevnt ovenfor vil vi anbefale at alternativ 3 utredes nærmere før man eventuelt beslutter seg for en reform i denne retning.

I valget mellom alternativ 1 og 2 vil vi anbefale det siste. Ut fra funnene i kapittel 4 og 7 mener vi at det utfra rettssikkerhetshensyn bør legges vesentlig vekt på å heve *den gjennomsnittlige kvalitet* på advokatbistanden.⁸⁴

Etter vår oppfatning er alternativ 2 bedre egnet til dette enn alternativ 1.

Vi kommer tilbake til de økonomiske konsekvensene av anbefalingen nedenfor.⁸⁵

Bør omfanget av advokaters bistand til asylsøkere reguleres?

Som nevnt innledningsvis har det vært reist spørsmål om enkelte advokater har så mange klienter i sin portefølje at de ikke vil være i stand til å gi god advokatbistand. Et annet nærliggende spørsmål vil være om enkelte advokater har så *få* asylsøkere at de ikke kan forventes å kunne denne type saker godt nok.

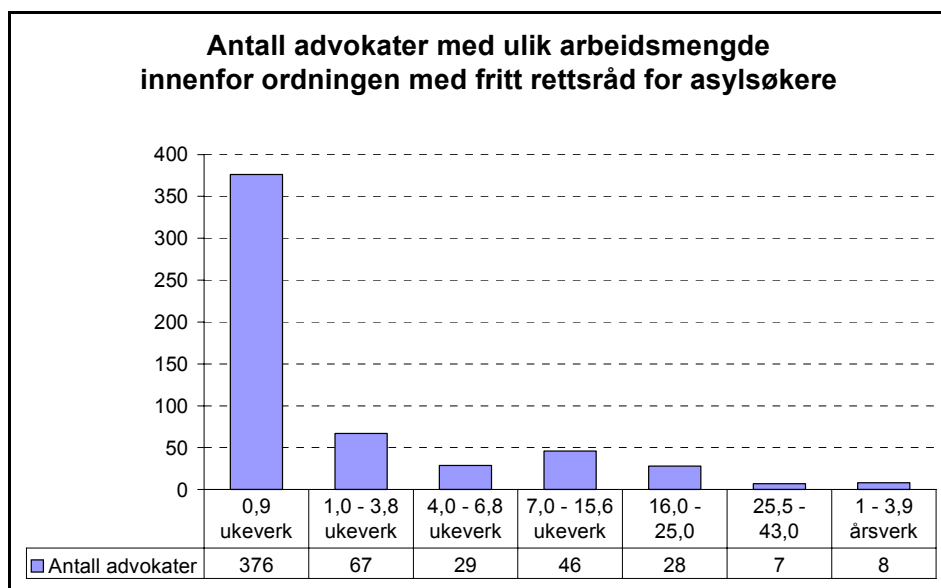
Det finnes ikke noe register som gir oversikt over den enkelte advokats klientportefølje på asylområdet. Vi har benyttet oss av fylkesmennenes tall for hvor mange timer den enkelte advokat har fått honorert i 2002.^{86 87} Figur 9 viser fordelingen av advokater med hensyn til antall ukeverk de har fått salær for i 2002.

⁸⁴ Se særlig vurderingene i avsnitt 4.4 (s 52 ff) og 7.2 (s 84 ff).

⁸⁵ Avsnitt 10.2 (s 122).

⁸⁶ Beregningene er gjort ut fra en salærsats på kr 735 ekskl mva. Ett ukeverk er satt til 40 timer, og ett årsverk 1 850 timer.

⁸⁷ I en del tilfelle angis bare navnet på advokatfirmaet i regnskapet, ikke advokatens. Vi har sortert dataene på enkeltadvokater så langt det har latt seg gjøre.



Figur 9

Figuren viser at *det store flertallet av advokater* – 376 av 561 – hadde *svært få saker* i 2002. De brukte *under 1 ukeverk* på asylsakene.⁸⁸ Det er *en gruppe på 8 advokater* som mottar salærer tilsvarende *1 årsverk eller mer*. Blant disse finner vi 5 større firmaer og 3 advokater som kan ha knyttet advokatfullmektiger opp mot seg, uten at det er oppgitt på utbetalingene.⁸⁹

Under *den midlertidige ordningen* får hver advokat bare dekket arbeid med *inntil 150 asylsaker pr år*. Med de nye salærsatsene gir det maksimalt mulighet for 900 timers arbeid pr år, dvs i underkant av et halvt årsverk.

Advokatforeningen mener i utgangspunktet at det ikke bør settes noe tak for oppdragsomfang på dette feltet, så lenge noe lignende ikke finnes på andre områder. Vi tror for så vidt at behovet for et slikt tak vil bli mindre dersom det innføres en ordning med faste asyladvokater – kanskje særlig når ordningen har fått virke noen år slik at det har skjedd en ytterligere profesjonalisering av de advokatene som deltar i ordningen. Vi mener imidlertid at det vil bidra til jevnt over høyere kvalitet på advokatarbeidet at advokatene har en viss allsidighet i sin praksis, og ikke kun er vant til å

⁸⁸ 222 av disse hadde innsats på *ett dagsverk* eller mindre.

⁸⁹ Blant de 7 som mottar salærer tilsvarende $\frac{1}{2}$ -1 årsverk finner vi ett firma. De øvrige fremstår som enkeltadvokater. Én av disse ble etter det vi har fått opplyst sykemeldt i 2002, og UDI overførte sakene til andre advokater.

forholde seg til UDI og UNE. Vi vil derfor anbefale at det settes et slikt tak inntil videre.

Vi har forstått det slik at Advokatforeningen heller ikke ser det som noen fordel med altfor ensidig praksis. Foreningen mener imidlertid at dagens tak under enhver omstendighet er satt altfor lavt til å sikre at advokater vil satse på feltet og opparbeide og vedlikeholde kompetanse.

Vi er enige med Advokatforeningen at *taket er satt lavere enn ønskelig*.

Etter vår oppfatning bør man for det første *regulere antall timer og ikke antall saker*. Et tak knyttet til saker kan gi en situasjon der advokaten har objektiv interesse av at samtlige klienter innklager avslag, uansett hvor grunnløse søknadene måtte være. Systemet gjør det også spesielt lukrativt å oppnå betaling etter medgått tid fremfor stykkpris.

For det andre mener vi *taket bør settes såpass høyt at advokater som ønsker det, kan holde et noe høyere aktivitetsnivå på feltet enn det dagens regler tillater*. Det vil dermed bli mer interessant for advokatene å vedlikeholde og videreutvikle kompetanse på asylområdet.

Vi vil anbefale at man beholder et tak, men at det settes til *1 200 timer pr år*. Departementet bør kunne gjøre unntak fra denne begrensningen dersom sterk tilstrømning av asylsøkere tilsier det.

Som vi så i avsnitt 10.1,⁹⁰ har hele 67 prosent av advokatene hentet ut salær for mindre enn ett ukeverk under fritt rettsråd for asylsøkere. Dette er etter vår oppfatning ikke heldig med tanke på å sikre asylsøkere kompetent advokatbistand. Etter vår oppfatning bør det *bare innvilges fritt rettsråd dersom søkeren holder seg til det faste korpset asyladvokater*. Dersom søkeren velger en annen advokat, må hun eller han dekke utgiftene selv, med mindre det finnes sterke grunner til å gjøre et unntak.

De som ønsker å delta som *fast asyladvokat*, bør også forplikte seg til å *være tilgjengelig for et visst volum slike saker pr år*. Dette gulvet kan f eks settes til 600 timer.

Hvordan bør advokatbistanden honoreres?

Stykkprisordningen ble etter hva vi har fått opplyst innført da fylkesmennene overtok utbetalingene og trengte en «forenklet» ordning; tidligere ble advokatene honorert for medgått tid innenfor godkjent ramme.

Mange av advokatene har lite til overs for stykkprissystemet:

⁹⁰ Side 115.

«Stykkpris er uheldig. Man skal ikke honoreres for arbeid man ikke gjør, og man skal ha betalt for arbeid man faktisk utfører.»

«Stykkpris oppfordrer til volumspekulasjoner fra noen advokaters side til skade for andre advokater, og er ikke i klientenes interesser.»

«Opphev stykkprisordningen og la advokatene få betalt for det arbeidet de gjør (inkl reise).»

«Det er oppsiktsvekkende at advokatene ikke får dekket reisefravær når tolkene får det.»

Systemmessig belønner stykkprisordninger at utøveren gjør minst mulig med flest mulig kasus. Det er i utgangspunktet ikke så heldig; at det er satt et tak for antall saker motvirker imidlertid de verste utslagene i dette tilfellet. En ordning med betaling etter medgått tid innenfor en øvre ramme stimulerer på den annen side til maksimalt timeforbruk pr kasus. Det kan i beste fall styrke søkerens rettssikkerhet dersom advokaten faktisk jobber bedre og grundigere med spørsmål av betydning for saken, men det kan også føre til romslig timeføring og økte utgifter, ettersom en «øvre ramme» må settes høyere enn en stykkpris basert på gjennomsnittsförbruk.

Vi er *under tvil kommet til at man bør beholde stykkprissystemet*, men med skjerpede dokumentasjonskrav og fradragsrisiko (se nedenfor).

Som vi har fått grundig dokumentert ovenfor,⁹¹ ligger den nye salærsatsen for søknadsfasen langt under det rimelige i advokatens øyne. Advokatforeningen har fremholdt at det nå er blitt nærmest umulig å opparbeide noen tidskredittkonto som dekker arbeid med stykkprissaker som går ut over 3 timer. Slingringsmonnet nedover stopper på 2,5 timer, for jobber man mindre enn det, honoreres man bare for 1,5 timer. Alt arbeid mellom 3,5 og 6 timer er derimot ubetalt.

Hva som er en rimelig stykkpris, er det litt ulike oppfatninger om. Det er også delte meninger om søknadsfasen eller klagefasen er og bør være mest arbeidskrevende.

De fleste advokater ser ut til å mene at 3 timer for klagefasen er akseptabelt dersom søknadsfasen godtgjøres med 5 timer. Noen (få) mener 3 eller iallfall 4 timer for søknadsfasen er tilstrekkelig; det henvises da til en viss effektiviseringsgevinst som følge av advokatvaktordningen. Andre mener at stykkprisen bør settes høyere:

⁹¹ Avsnitt 4.2 (s 48).

«Stykkprisen [bør] heves til 8 timer. [Det gir] mer tid til hver klient og færre klienter pr advokat!»

«5–6 timer kan være i orden som øvre ramme for første instans. Noe mer enn 6 timer skal en ikke behøve å bruke. 3 timer er en fornuftig ramme i klagefasen – at den ikke er høyere, tvinger advokaten til å jobbe godt i søknadsfasen.»

«Man bør holde fast ved 3 pluss 3 timer, men honorere opp til 5 timer mot regning.»

«Slik jeg ser det er det større behov for flere timer for klagesaker og kanskje litt mindre for førsteinstansbehandling.»

«Jeg bruker mye mer tid på klagen; jeg får de fleste der og må ta saken fra start. Hvis jeg har hele saken, er arbeidsbyrden omtrent likt fordelt. Men standardsatsen holder ikke.»

«Hvis man tar ut informasjonsdelen i søknadsfasen, går det like mye tid i klageomgangen. Det store gross er lite arbeidskrevende i første runde. I klageomgangen er det mye arbeid med dokumentasjon og møter osv.»

«3 timer i klagefasen er alt for lite. Det kan ha gått 18 måneder; man må gjennomgå alt om igjen. Men 5 timer i søknadsfasen var rommelig – 3 timer er litt lite.»

«Det går opplagt mest tid med til søknadsfasen. Hvis tidsbruken er større i klagefasen, har det vært gjort for dårlig arbeid innledningsvis. Opplysninger som fremlegges sent tillegges mindre vekt – slik er det, og slik bør det være. Søkerne kan få 'gode råd' under oppholdet i mottaket; opplysninger og påstander som er kommet til underveis, kan bli avdekket som lite troverdige, og det svekker klientens sak.»

I vår vurdering av stykkprissatsene inngår følgende momenter:

- ▶ Vår konklusjon i avsnitt 3.2⁹² var at det reelle timeforbruket i 2002 sannsynligvis lå opp mot 5 timer i gjennomsnitt for søknadsfasen og et sted mellom 3,5 og 4 timer for klagefasen. Disse tallene er ikke sikre, men de ligger etter vår vurdering nærmere det korrekte enn det andre anslag vil gjøre.
- ▶ Noe tid kan spares i søknadsfasen dersom informasjonsoppgaven håndteres av andre enn advokaten. Tidsforbruket til informasjon i første-gangssamtalen har imidlertid vært beskjedent dersom vi skal dømme

⁹² Side 43.

etter intervjuene med asylsøkerne.⁹³ Vår oppfatning er, som nevnt ovenfor,⁹⁴ at advokaten i stedet bør bruke tid i søknadsfasen på å strukturere saken og faktisk utforme en søknad. Stønadssetsen for søknadsfasen må gi rom for dette. Grundigere arbeid i søknadsfasen vil redusere behovet for merforbruk i klagefasen, og redusere risikoen for at relevante momenter først bringes inn i klageomgangen, der de kan bli tillagt mindre vekt.

- ▶ Som tidligere nevnt⁹⁵ drar oppdraget som asyladvokat med seg en rekke «usynlige» oppgaver som advokaten ikke uten videre kan avvise. Med dagens sats på 3 timer i søknadsfasen skal det lite til før slike oppgaver har spist opp en anselig andel av den tid som burde vært brukt på kjerneoppgavene. Dette er uheldig for ivaretagelsen av søkerens rettsikkerhet.
- ▶ Vår gjennomgåelse av saksmapper⁹⁶ tyder på at det ut fra sakenes gjennomsnittlige kompleksitet er berettiget med minst fem timer i første instans og tre timer i klageomgangen.
- ▶ Generelt vil asylsøkere med (og kanskje også uten) begrunnede søknader ha en forhistorie og en livssituasjon som gjør det til en spesiell utfordring å imøtekomme deres bistandsbehov. En asylsøker er i en livskrise og vil bære med seg erfaringer og forventninger som stiller krav om innlevelse og mer enn et absolutt minimum av tid for å yte kvalifisert og forsvarlig hjelp.

Samlet taler disse momentene for at *ordinær stykkpris settes til 5 ganger salærsatsen for første instans og 3 ganger salærsatsen for andre instans*, uansett hva klagen gjelder. I tillegg bør det som i dag gjelde særlige regler når ektefelle og/eller barn også søker asyl. For Dublin-saker bør det være tilstrekkelig med en sats på 3 timer.

Det er fremført som argument for reduksjon av førsteinstanssatsen fra 5 til 3 timer at et betydelig antall advokater ser ut til å ha forsømt oppgaver

⁹³ Avsnitt 5.2 (s 71).

⁹⁴ Avsnitt 10.1 (s 105).

⁹⁵ Avsnitt 2.2 (s 32).

⁹⁶ Avsnitt 4.4 (s 52).

salæret er ment å dekke.⁹⁷ Dette forhold behøver imidlertid ikke å bety at salærsatsen bør settes lavere enn i 2002. Det kan tenkes at oppgitt timeforbruk ville ligget noe høyere enn det faktisk gjorde i 2002 dersom samtlige advokater hadde tatt seg av samtlige foreskrevne oppgaver.⁹⁸ Og uansett er det vår vurdering at en gjennomsnittssats på 5 timer i søknadsfasen ikke er mer enn det som er nødvendig for å yte individuell advokatbistand på et forsvarlig kvalitetsnivå.

En salærsats på 5 timer i søknadsfasen er sikkert svært rommelig for den som nøyer seg med å gjøre en dårlig jobb. Dette må imidlertid møtes med *kompetansekrav*,⁹⁹ *omfangsbegrensinger*¹⁰⁰ og *bedre kontroll*.¹⁰¹ Salærsatsen bør ikke først og fremst være et virkemiddel for å forhindre at enkelte brodne kar får høy lønn for dårlig arbeid. Den bør være tilstrekkelig til å gi kompetente advokater en akseptabel betaling for den arbeidsinnsats som er påkrevet for å sikre asylsøkerne tilfredsstillende rettssikkerhet.

Hvordan bør salærfastsettelse administreres?

Gjennom undersøkelsen har vi konstatert at *dagens ordning med utbetaling fra fylkesmannsembetene resulterer i dårlig oversikt, lav datakvalitet og store variasjoner i praksis*.

Vi anbefaler at *attestasjon og utbetaling av salæroppgaver legges til de organer som mottar advokatenes «produkt» og kan vurdere omfang og kvalitet på innsatsen* – dvs Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda. For å sikre bedre oversikt i fremtiden bør UDI og UNE føre et felles register over utbetalinger under det frie rettsråd.

Det har vært anført mot dette forslaget at det vil være ukorrekt å la UDI og UNE vurdere og attestere oppgjørsskjemaer fra advokatene, siden disse kan betraktes som motparter. Vi er uenige i det. UDI og UNE er forvalt-

⁹⁷ Jvf intervjuene med asylsøkerne i kapittel 3, s 55.

⁹⁸ Dette resonnementet er feilaktig dersom man antar at timeføringen gjennomgående har vært uetterrettelig. Det kan selvsagt hende at enkelte advokater som ikke har gjort det de skulle, også har oppgitt et høyere timeantall enn det reelle. I stykkprissaker har imidlertid oppgitt timeantall i oppgjørsskjemaene ikke hatt noen innvirkning på salæret. Det har dermed ikke vært noe å vinne på å oppgi feilaktige tall.

⁹⁹ Avsnitt 10.1 (s 106).

¹⁰⁰ Avsnitt 10.1 (s 114).

¹⁰¹ Neste underavsnitt.

ningsorganer som har et selvstendig ansvar for å få opplyst de saker de behandler. Søkeren er ikke en motpart. Dét ville derimot være tilfellet dersom en person saksøker Justisdepartementet og samtidig søker samme departement om fri rettshjelp.¹⁰² Formelt vil en ordning slik vi foreslår, være parallell til situasjonen før 01.01.2001, da Justisdepartementet var klageinstans for både asyl- og rettshjelpssøknader.¹⁰³ Vi betrakter dette som ganske uproblematisk og vårt forslag som klart fordelaktig fremfor dagens system, som verken har sikret kvalitet eller oversikt.

Vi regner med at attestasjonsoppgaven ikke vil være spesielt arbeidskrevende dersom den skal utføres av en som kjenner saken. Ut fra hva som er vanlig ved vurdering av salæroppgaver, vil vi anta at fem minutter pr oppgave er et sannsynlig gjennomsnitt. Det utgjør i så fall i sum ca et halvt årsverk i hver av de to organene, fordelt på et større antall personer. I tillegg kommer arbeidet med utbetaling. Hvor arbeidskrevende disse oppgavene alt i alt vil være, bør undersøkes før en eventuell overføring av oppgaven. Man kan da også vurdere om ressurser bør overføres fra fylkesmannsembetene til UDI/UNE dersom oppgavene flyttes.

Timeføringen i dagens oppgjørsskjema har etter vår vurdering svært begrenset verdi, både for kontroll- og analyseformål. Vi anbefaler at *dokumentasjonskravene skjerpes*. Ved innsending av oppgjørsskjemaet må det medfølge en *signert timeliste* med angivelse av *hva* man har gjort, *hvor* og *når*. Timelisten må inneholde *faste innholdskategorier* – f eks intervju-gjennomgåelse, innhenting av supplerende opplysninger, utforming av klage, telefonsamtale med klient, personlig samtale med klient, osv – i tillegg til åpne linjer for aktiviteter som ikke passer inn. *Dersom listen mangler, utbetales ikke salær*. Dersom nøkkelaktiviteter ikke er utført – f eks informasjon om vedtak – *reduseres salæret* etter nærmere regler.

¹⁰² En slik sak har vært behandlet av Sivilombudsmannen og endte med at Arbeids- og administrasjonsdepartementet avgjorde søknaden om fri rettshjelp.

¹⁰³ Det kan for øvrig også vises til prinsippet i Forvaltningsloven § 36 tredje ledd, hvor det forutsetningsvis følger at samme forvaltningsorgan tar stilling til spørsmålet om dekning av kostnader for en part som får medhold i klage.

10.2 Økonomiske konsekvenser av forbedringsforslagene

Blant de forbedringsforslag vi har fremsatt ovenfor, er det særlig tre som vil ha økonomiske konsekvenser:

- ▶ Forslaget om å vende tilbake til en salærsats på 5 timer for søknadsfasen,¹⁰⁴ med unntak av Dublin-saker.
- ▶ Forslaget om å la en «ankomstorganisasjon» gjennomføre individuelle informasjons- og kartleggingsamtaler før advokat oppnevnes.¹⁰⁵
- ▶ Forslaget om å la være å oppnevne advokat for søkere som er gitt for kollektiv beskyttelse eller faller inn under kategorien «antatt begrunnede søknader».¹⁰⁶

Salærsatsen

Som nevnt tidligere¹⁰⁷ ble reduksjonen av salærsatsen i asylsaker varslet i statsbudsjettet for budsjettermin 2003.¹⁰⁸ Det ble lagt til grunn at staten dermed kunne spare inn 29 mill kr på budsjettposten for fri rettshjelp. Vi tror dette anslaget var noe overdrevet.

Tabell 15 på neste side viser UDIs asylvedtak for 2002 fordelt på ulike utfall. Som vi ser, fikk ca 2 prosent av søkerne asyl; i tillegg fikk vel 15 prosent opphold på humanitært grunnlag. Drøyt 20 prosent var saker som falt inn under Dublin-konvensjonen, og nær 10 prosent ble henlagt eller trukket.

Vi vet ikke om sakene i den siste kategorien dro med seg advokatbistand av betydning, men siden det er tale om en liten andel uansett, ser vi bort fra den i det følgende. Når vi skal beregne besparelsen ved en salærsats på 3 fremfor 5 timer i søknadsfasen, ser vi også bort fra Dublin-saker, hvor vi foreslår en sats på 3 timer i alle fall.

¹⁰⁴ Side 116.

¹⁰⁵ Side 112.

¹⁰⁶ Side 100.

¹⁰⁷ Avsnitt 1.3 (s 24).

¹⁰⁸ St prp nr 1 (2002-03), Justisdepartementet.

Tabell 15. Andel asylsaker med forskjellig utfall i UDI – 2002							
	Asyl	Opphold humanitært grunnlag	Avslag	Dublin	Henlagt, trukket, annet	Totalt 2002	Totalt «ordinære»
Antall	332	2 958	9 066	3 763	1 734	17 853	12 356
Prosent av alle	1,9	16,6	50,8	21,1	9,7	100,0	
Prosent av ordinære	2,7	23,9	73,4				100,0
Innvilget/avslag	26,6		73,4				100,0

Vi kan ut fra nederste rad i tabellen konstatere at vel 25 prosent fikk søknaden innvilget i UDI og dermed bare fikk advokatbistand i søknadsfasen. Andelen som fikk bistand i både søknads- og klagefase lå trolig tett oppunder 75 prosent, siden nær samtlige «ordinære» klager ved avslag.

Disse prosentandelene vil svinge noe fra år til år pga variasjoner i søkermassen. Men om vi tar utgangspunkt i en innvilgelsesprosent i UDI på 25, kan de økonomiske konsekvenser av 3 timer fremfor 5 i søknadsfasen beregnes ved hjelp av tallene i tabell 16.

Tabell 16. Timer som medgår pr 100 søkere ved satser på 3 eller 5 timer i søknadsfasen – forutsatt stykkpris for samtlige og en innvilgelsesprosent på 30 i UDI					
	Andel med bistand	Timer som honoreres		Totalt antall timer	
		3 timer i søknadsfase	5 timer i søknadsfase	3 timer i søknadsfase	5 timer i søknadsfase
Kun søknadsfase	25	3	5	75	125
Søknads- og klagefase	75	6	8	450	600
Sum	100			525	725

Ut fra tabell 16 kan vi lese at en sats på 3 timer for søknadsfasen *i prinsippet* vil medføre honorering for 525 timer *totalt* for 100 søkere *såfremt samtlige dekkes etter stykkpris*. Tilsvarende tall er 725 timer med

en sats på 5 timer. *Besparelsen ved å redusere stykkprissatsen fra 5 til 3 timer fra 01.01.03 utgjør dermed 28 prosent* dersom søkermasse og utfall fortsetter som i 2002.

I praksis vil besparelsen neppe bli fullt så stor. Som nevnt tidligere¹⁰⁹ kan en sats på 3 timer medføre at flere advokater kan søke om godtgjørelse etter medgått tid, siden det skal betraktelig mindre til før man passerer «gulvet» på det dobbelte av stykkprissatsen.¹¹⁰ Det er vanskelig å forutse hva slags utslag dette vil gjøre, men det virker iallfall ikke urimelig å anta at besparelsen vil ligge nærmere 25 prosent enn 28. Basert på de sannsynlige totalkostnadene for 2002, taler vi i så fall om en besparelse ca 20 mill kr pr år. Det er altså denne innsparingen man går glipp av ved å holde fast på 5 timer for søknadsfasen.

Forflytning av oppgaver til «ankomstorganisasjonen»

Etter vår vurdering er det neppe grunnlag for å anta at alternativ 2 faktisk krever, eller bør kreve, mindre tidsbruk fra advokatens side enn alternativ 1, dvs dagens midlertidige ordning. Her henviser vi til redegjørelsen ovenfor.¹¹¹ Dette innebærer at *tilskudd til en ankomstorganisasjon* vil representere en *merkostnad*.

Dersom organisasjonen kun skal ta seg av *informasjons- og kartleggingsoppgaven*, må man anta at innsatsen bør kunne ligge innenfor 1–2 timer pr søker, pluss administrasjonskostnader. Man må videre kunne anta at kostnaden pr time vil ligge betraktelig lavere for en slik organisasjon enn advokatenes salærsats. Det er vanskelig å anslå her nøyaktig hva slags beløp det vil være tale om, men det bør være *vesentlig lavere enn 20 mill kr pr år*.

Hvis organisasjonen også tillegges *rettshjelpsoppgaver*, vil kostnaden bli større. Dette alternativet bør, som tidligere fremholdt, utredes nærmere før man fatter noen beslutning.

Unntak fra advokatbistand

Ifølge opplysninger innhentet fra UDI falt ca 40 prosent av sakene i kategori 1 («antatt grunnløse»), ca 25 prosent i kategori 2 («antatt begrunnede») og ca 35 prosent i kategori 3 («antatt tvilsomme») i 2002. I 2003 har

¹⁰⁹ Se avsnitt 4.2 (51).

¹¹⁰ 6 timer istedenfor 10.

¹¹¹ Side 112.

sammensetningen av søkermassen endret seg en del. Andelen «antatt tvil-somme» saker har økt fra rundt 35 prosent til ca 65 prosent. Bare 10 prosent av søkerne falt i kategorien «antatt grunnløse».¹¹² Andelen «antatt begrun-nede» har også i 2003 ligget rundt 25 prosent.

Det vil ikke nødvendigvis være slik at alle «antatt begrunnede» søknader innvilges. UDI har opplyst at det ble gjort vedtak i 250 saker med «antatt begrunnede» søknader i februar 2003. Blant disse ble 18 avslått etter en materiell vurdering av saken for februar 2003, mens ytterligere 35 falt inn under Dublin-proseduren. Disse tallene antas å være representative. 18 saker utgjør 7 prosent av de 250. 35 saker utgjør 14 prosent. Til sammen ville altså ca femteparten av de «antatt begrunnede» utløst rett til advokatbistand etter vårt forslag.

Dette betyr i korthet at *et sted mellom 20 og 25 prosent av alle indivi-duelle saker helt kan unntas fra advokatbistand* hvis vårt forslag følges. Dette innebærer en innsparing på *henimot 20 mill kr pr år*.

Økonomiske konsekvenser sett under ett

Ifølge beregningene ovenfor vil kostnaden ved å gå tilbake til 5 timer som stykkprissats for søknadsfasen, på det nærmeste oppveies av den besparelse man får ved å unnta asylsøkere med «antatt begrunnede» søknader fra advokatbistand. Samtidig gir man da rammebetingelser som er bedre egnet til å sikre søkerens rettsikkerhet enn det som har vært tilfellet etter 01.01.03.

Tilskudd til en ankomst- eller rettshjelpsorganisasjon vil være en tilleggsutgift. Størrelsen kan vanskelig anslås uten nærmere utredning. Vi vil imidlertid bemerke at både dagens advokatvaktordning, jvf alternativ 1, og vårt forslag (alternativ 2) må antas å medføre færre advokatbytter enn tidligere og dermed lavere utgifter av den grunn.

¹¹² Endringen kan et stykke på vei forklares nettopp ut fra signaleffekten vi omtalte i avsnitt 1.1 (s 19), ved at det i første kvartal av 2003 er kommet færre søkere med slik opprinnelse at de omfattes av kategori 1.

10.3 Oppsummering: Grunntrekk i en forbedret advokatordning

Vårt forslag til forbedret advokatordning bygger på en grunnforutsetning om at *uavhengig og faglig kompetent advokatbistand må stå sentralt i en betryggende rettshjelpsordning i asylsaker*. I dette ligger at *det ikke vil kunne anbefales at den juridiske kjernen i rettshjelpen i sin helhet overlates til andre enn advokater*.

Dette betyr at lovgiver i første omgang bør konsentrere oppmerksomheten om hvorledes advokatbistanden på dette området kan bli kvalitativt best mulig og samtidig mer kostnadseffektiv.

Kort sammenfattet foreslås følgende elementer i en helhetlig og forbedret modell for advokatbistanden i asylsaker:

1. Unntak for visse sakstyper

Ut fra rettssikkerhetshensyn vil vi fraråde at advokatbistanden utsettes til klagefasen, eller at søkere med «antatt grunnløse» søknader avskjæres fra slik bistand.

UDI bør imidlertid gis kompetanse til midlertidig å unnta visse sakstyper fra rettshjelp i første instans, med den ordinære klageadgang til Justisdepartementet, nemlig i saker hvor det er grunn til å tro at søknaden vil føre frem i det minste i form av midlertidig beskyttelse. Dette antas å burde kunne gjelde i følgende tilfeller:

- (a) Når det er innført en ordning for kollektiv beskyttelse av en bestemt gruppe søkere, jf utlendingsloven § 8 a, og hvor det ikke er tvil om søkerens tilhørighet til den aktuelle gruppen.
- (b) I «antatt begrunnede» saker. Dersom det under behandlingen av saken i UDI oppstår tvil om formodningen slår til i det konkrete tilfellet, oppnevnes advokat.

2. Visse oppgaver legges til en ankomst- eller rettshjelpsorganisasjon

Det bør etableres en særskilt organisasjon – eventuelt med utspring i eksisterende organisasjoner – som får som oppgave

- (a) å forestå generell informasjon til asylsøkerne om selve asylprosessen,

- (b) ha individuelle samtaler med den enkelte asylsøker med henblikk på utdypende informasjon og klarlegging av eventuelle helsemessige utredningsbehov.

Rettshjelpsoppgaver som det også kan være aktuelt å legge til en organisasjon, er å

- (c) bistå søkere som ikke får oppnevnt advokat hva gjelder behov for informasjon og eventuelt hjelp til å klage til Justisdepartementet over manglende advokatoppnevning, og
- (d) dersom rene statusklager holdes utenfor advokatbistanden, å bistå klageren med å formulere eventuelle klager til UNE.¹¹³

Spørsmålet om å supplere med disse og eventuelt andre rettshjelpsoppgavene bør utredes. Organisasjonens oppgaver bør uansett presiseres nærmere i forskrifts form.

3. Fast oppnevnte asyladvokater – oppgaver og kompetansekrav

Det bør etableres en ordning med fast oppnevnte asyladvokater. Elementer i denne bør være følgende:

- (a) Oppnevninger basert på grunnlag av landsomfattende utlysning av verv som fast asyladvokat, bestemt av et uavhengig tilsetningsråd.
- (b) Utløsning og oppnevning etter geografisk definerte områder, jf den tilsvarende organisering av faglig ekspertise (landkunnskap) i forvaltningen ut fra søkerens opprinnelse.
- (c) Oppnevningen bør være for 2 år av gangen.
- (d) Oppnevning som fast asyladvokat forutsetter bred juridisk kompetanse samt kjennskap til asyl- og flyktningsrett. Barnefaglig kompetanse, kompetanse i asylrettslige og kvinnerelaterte spørsmål samt kompetanse innen menneskerettigheter og tverrkulturell kommunikasjon skal vektlegges når forutsetningene i første punktum er oppfylt.

De sentrale (obligatoriske) oppgavene for asyladvokatene bør presiseres nærmere i forskrifts form. Oppgavene bør innbefatte

¹¹³ Organisasjonen kan eventuelt gis adgang, men ikke plikt til å bistå med slike klager, slik at innsatsen konsentreres om klager som synes godt begrunnet.

- (a) formulering av asylsøknaden,
- (b) konferanse med klienten,
- (c) gjennomgang av vedtaket i UDI med klienten med henblikk på eventuell klage,
- (d) formulering av klagen og eventuell begjæring om utsatt iverksettelse.

4. Begrenset adgang til advokatbytte

Oppdragene fordeles fortløpende av UDI til de faste asyladvokatene. Skifte av bistand fra en fast asyladvokat til en annen krever særskilt grunn, for eksempel flytting til enn annen del av landet i kombinasjon med et konkret begrunnet behov for personlige møter med advokaten. At søkeren er enslig mindreårig, bør veie tungt.

Bistand ved annen advokat i andre tilfeller må dekkes fullt ut av den enkelte søker selv.

5. Oppdragsomfang

Det bør i utgangspunktet settes et øvre tak for antall honorerte timer per år for den enkelte asyladvokat (f eks 1 200 timer), ut fra den tanke at det ikke er hensiktsmessig at asyladvokatene utelukkende baserer seg på arbeid med asylsaker. Departementet bør kunne gjøre unntak fra denne begrensningen dersom sterk tilstrømning av asylsøkere tilsier det. De faste asyladvokatene bør forplikte seg til å være tilgjengelig for et timeforbruk over en nedre grense pr år, f eks 600 timer.

6. Salærprinsipp

Stykkprisordningen bør beholdes. Stykkprisen for første instans bør være 5 ganger salærsatsen, for andre instans bør den være 3 ganger salærsatsen uansett hva klagen gjelder. I tillegg bør det som i dag gjelde særlige regler når ektefelle og/eller barn også søker asyl. For Dublin-saker bør det være tilstrekkelig med en sats på 3 timer for søknadsfasen.

7. Attestasjon og utbetaling

Dagens system for attestasjon og utbetaling hos fylkesmennene er ikke tilfredsstillende med tanke på oversikt og kontroll. Vi foreslår et nytt system som også reduserer risikoen for misbruk av stykkprisordningen

Vedkommende saksbehandler i UDI i første instans og i UNE i klagegangen bør gis ansvar for å attestere salæroppgaven, med et supplerende

sentralt kontrollansvar i UDI/UNE i forbindelse med utbetaling av honoraret. Det bør føres ett sentralt register over utbetalinger under det frie rettsråd.

Dokumentasjonskravene bør skjerpes. Det bør stilles krav om kategorisert, signert timeliste med angivelse av hva man har gjort, hvor og når. Dersom nøkkelaktiviteter ikke er utført, reduseres salæret etter nærmere regler.

Vedlegg 1

NOEN NØKKELBEGREPER

Teksten nedenfor er hentet fra Utlendingsdirektoratets nettsider og noe tilpasset. Web-adressen er

<http://www.udi.no/Subsite/subdefault.asp?intStrukturID=11246&MenuID=2630&PubID=1451>

Førsteasyllands-prinsippet/ Dublin- og Schengen-avtalene

Første asyllands-prinsippet er et internasjonalt anerkjent prinsipp, som fastslår at flyktninger skal søke beskyttelse i det første trygge landet de kommer til etter at de forlater hjemlandet.

Dubliskonvensjonen gir regler for hvilket land som er ansvarlig for behandling av en asylsøknad som fremmes i et medlemsland. 1. april 2001 ble Norge og Island også en del av samarbeidet, som omfatter alle EU-landene. Norske myndigheter står fritt til å ta enhver asylsøknad til behandling, selv om det er et annet land som etter Dublin-regelverket har ansvaret for søkeren.

25. mars 2001 trådte Norge inn i Schengen-samarbeidet. Man kan passfritt passere grensene mellom land som er med i samarbeidet. Schengen-området omfatter 15 land: Belgia, Nederland, Luxembourg, Frankrike, Tyskland, Spania, Portugal, Hellas, Italia, Østerrike, Sverige, Danmark, Finland, Island og Norge. Dublin-samarbeidet omfatter i tillegg Storbritannia og Irland.

Grunnlag for opphold

Norge har skrevet under FNs Flyktningkonvensjon fra 1951. Dermed har Norge forpliktet seg til å gi flyktninger beskyttelse. Det er Utlendingsloven fra 1988 som fastslår hvem som har krav på beskyttelse i Norge. I hovedsak benyttes tre forskjellige former for beskyttelse i Norge. En flyktning kan enten få asyl, opphold på humanitært grunnlag eller kollektiv beskyttelse.

Asyl

I følge Utlendingsloven, som bygger på FNs Flyktningkonvensjon, har asylsøkere som med rette frykter individuell forfølgelse i hjemlandet på grunn av rase, religion, nasjonalitet, tilhørighet til en sosial gruppe eller politisk overbevisning krav på asyl (flyktningstatus).

Opphold på humanitært grunnlag

Opphold på humanitært grunnlag gis der mer generelle forhold i hjemlandet gjør det farlig for søkeren å vende hjem. UDI vurderer da om søkeren trenger beskyttelse på grunn av flyktningslignende årsaker, f.eks. krig, borgerkrig eller borgerkrigsliknende tilstander. I tillegg kan søkere få opphold på humanitært grunnlag dersom andre sterke menneskelige hensyn taler for det.

Kollektiv beskyttelse

I massefluktsituasjoner kan midlertidig oppholds- og arbeidstillatelse gis på kollektivt grunnlag til en gruppe mennesker etter en gruppevurdering. De midlertidige tillatelsene gis for ett år av gangen, og danner ikke grunnlag for bosettingstillatelse de første tre årene. Hvis situasjonen i hjemlandet fortsatt er slik at retur ikke er forsvarlig etter tre år, kan flyktingene få en ordinære tillatelse som gir grunnlag for permanent opphold.

Midlertidig opphold

Midlertidige oppholds- og arbeidstillatelser kan også gis etter individuell behandling av asylsøknader. Denne typen tillatelser gis til asylsøkere som får avslag på sine søknader, men som av praktiske årsaker ikke kan returneres til hjemlandet. Tillatelsene kan gis for seks måneder eller et år av gangen, og danner ikke grunnlag for bosettingstillatelse eller familiegjenforening.

Familiegjenforening med flyktinger

Med familiegjenforening menes at et familiemedlem i utlandet blir gjenforent med ett eller flere familiemedlemmer som allerede bor i Norge, eller kommer for å bosette seg her. En flykting som har fått asyl eller opphold på humanitært grunnlag kan få sine nærmeste familiemedlemmer til Norge. Flyktinger som har fått midlertidig beskyttelse har ikke rett til familiegjenforening.

I første rekke er det de nærmeste familiemedlemmene som ektefelle/registrerte partner eller samboer som har bodd sammen i minst to år og barn under 18 år som får oppholdstillatelse for å gjenforenes med flyktingen. For denne gruppen stilles det ikke krav til at flyktingen kan forsørge dem.

Vedlegg 2

**OPPGAVEOVERSIKTER FOR
ADVOKATBISTANDEN**

Huskeliste for bistandsadvokater i asylsaker¹¹⁴

Utarbeidet av advokat Carl K. Rieber-Mohn
Advokatkontoret Rieber-Mohn m fl
Oktober 2000

Merk: Det skal i prinsippet gis en individuell orientering til asylsøkeren. Dette innebærer at masse møter med flere enn 2-3 personer må unngås med mindre det dreier seg om samme familie. Husk: I store forsamlinger er det vanskeligere for de fleste å ta ordet. Spørsmål kan inneholde opplysninger som kan være av konfidensiell karakter.

1. Samtale med klienten asylavhør

Presentasjon av advokaten, hans oppgaver i saken avgrenset mot andres roller.

- ▶ advokaten skal være rådgiver og støttespiller. Han er på parti med asylsøkeren.
- ▶ advokaten er en mellommann mellom asylsøkeren og myndighetene i den videre saksgang. Alle vedtak sendes til advokaten som må vite hvor asylsøkeren er for å kunne gjøre ham kjent med disse.
- ▶ avgrense advokatens oppgaver mot hjelpeapparatets.
- ▶ orientere om rettshjelpsordningen og orientere om at den i hovedsak kun gjelder selve asylsaken.

Orientere om politiet, UDI og deres oppgaver i saken.

- ▶ orientere om den demokratiske kontroll med politiet.
- ▶ poengtere politiets ulike oppgaver med grensekontroll, registrering avhør om reiserute og mulige deltagelse i effektivering av negative vedtak.
- ▶ advare mot forsøk på å bestikke et ikke-korrupt politi.
- ▶ fjerne frykten for mulige inhumane avhørsmetoder. Politiet og UDI vil behandle asylsøkeren med vennlighet og vil være opptatt av å få frem asylsøkerens egen forklaring. Få fram forskjellene på hva politi og UDI

¹¹⁴ Vi har fått opplyst at denne huskelisten brukes av Advokatforeningen som grunnlag for vurdering av advokater som innrapporteres for å ha forsømt sine oppgaver i asylsaker.

skal avhøre om, hvor avhør skal finne sted og når UDI-avhøret kan forventes å finne sted.

Fremheve alle involvertes taushetsplikt i saken.

- ▶ denne gjelder såvel politi, advokater, tolker, saksbehandlere i UDI og i departementet og ansatte hos disse.
- ▶ taushetsplikten gjelder særlig overfor myndigheter i hjemland og i andre land, så sant ikke asylsøkeren undertegner på samtykkeerklæring som UDI vil forelegge asylsøkeren. Gi opplysning om at asylsøkeren ikke plikter å gi samtykke verken til at opplysninger spres, at det tas lydopptak av avhøret eller at lydopptak brukes som språktest — og opplyse om mulige konsekvenser av ikke å gi samtykke.

Orientere om saksgangen og om de resultater som er mulige

- ▶ normal saksbehandlingstid, herunder forhåndsvurdering etter "første asyllandsregelen".
- ▶ asyl, vilkårene etter utlendingslovens kapittel 3, jfr. flyktningekonvensjonen art 1 a.
- ▶ oppholdstillatelse av asyllignende grunner.
- ▶ oppholdstillatelse på humanitært grunnlag.
- ▶ avslag på søknaden.
- ▶ kort orientering om mulige klagemuligheter.

Orientere om hovedtrekkene i asylavhøret.

- ▶ bakgrunnsinformasjon, biografiske data, historikk
- ▶ politisk/opposisjonell virksomhet
- ▶ selve flukten og dens organisering

Poengtere ønskeligheten av en mest mulig detaljert og sannferdig forklaring og konsekvenser av at det gis uriktige opplysninger.

- ▶ vise til troverdighetsproblematikken der opplysninger endres i ettertid eller er holdt tilbake.
- ▶ avhøret vil etter at det er nedskrevet bli gjennomgått med tolken med muligheter for asylsøkeren til å foreta rettelser og tilføyelser.

Oppfordre asylsøkeren til å fremskaffe dokumentasjon på forhold han forklarer seg om.

- ▶ fremheve viktigheten av at dokumenter, hvis mulig må fremlegges i original.
- ▶ advare mot bruk av falske eller tvilsomme dokumenter.

Orienter kort om dagliglivet i venteperioden.

- ▶ om opphold i asylmottak.
- ▶ muligheten for midlertidig arbeidstillatelse (merk: endret i favør av asylsøkeren, slik at midlertidig arbeidstillatelse nå er hovedregelen), familieforening, utenlandsreiser m.v.

Gi klienten anledning til å stille spørsmål!

- ▶ det kan ikke forventes at asylsøkeren får med seg alt i en redegjørelse. Det bør derfor presiseres at det senere er anledning til å be om informasjon fra advokaten i møter eller over telefon.

2. Etterfølgende møte etter telefonkonferanse hos advokat, eventuelt med tolk til stede

Dokumentene blir oversendt fra UDI kort tid etter avhøret.

Gjennomgå asylavhøret med sikte på å avdekke mulig feil, uklarheter eller for å skaffe til veie relevant tilleggsinformasjon av betydning for saken.

- ▶ vurdere behovet for tilleggsavhør hos UDI.

Gjenta hovedpunkter i redegjørelsen gitt før avhør.

- ▶ anmode asylsøker om å ta kontakt etter utløp av «normal» saksbehandlingstid for personer fra samme land/region.

3. Etter at vedtak i asylsaken er fattet

Advokaten har plikt til selv å underrette asylsøkeren umiddelbart om vedtaket, herunder om klagemuligheter og fristene for dette.

- ▶ Dersom klienten ønsker å klage, eller dersom det er uklart om han ønsker det, må advokaten innen de frister som er satt fremme klage og be om utsatt iverksettelse.
- ▶ Klienten må innkalles til møte eller til telefonkonferanse med tolk før klage sendes eller så snart som mulig etter, slik at klagen kan suppleres med eventuelle nye opplysninger.

4. Generelt.

Advokaten bør holde seg orientert om de land han har asylklienter fra f. eks. via Amnesty International, UNHCR, Dansk flyktingehjelp e.l.

I visse tilfeller bør Amnesty International kontaktes med forespørsel om det forefinnes opplysninger om asylsøkeren selv eller om episoder han har referert til.

5. Ved avslag på klage.

Klienten orienteres snarest om vedtaket og om plikten til å forlate landet.

Han kan orienteres om muligheten for omgjøringsbegjæring, sivil søksmål og de kostnader som er forbundet med dette.

Han kan videre orienteres om Den Europeiske menneskerettskonvensjon og mulighetene for å bringe saken inn for internasjonale organer.

**NOAS:
Vurderingskriterier vedrørende advokatbistand i asylsaker***1. instans*

Førstegangssamtale

- ▶ Informasjon om asylprosedyre og betingelser for innvilgelse av asyl og opphold på humanitært grunnlag.
- ▶ Informasjon om omfang og innhold i rettshjelpsordningen.
- ▶ Personlig kontakt - søke å etablere tillitt i forhold til advokatens rolle som representant.

Konsultasjon for gjennomgang av intervjurapport

- ▶ Gjennomgangen skal sørge for å kvalitetssikre presisjonen i faktaopplysningene.
- ▶ Advokaten skal relatere informasjonen til en juridisk ramme og betingelsene/kriteriene for asyl/annet opphold, og vurdere om rapporten gir et tilstrekkelig og dekkende vurderingsgrunnlag.
- ▶ I den grad rapporten ikke oppfyller denne hensikten, skal advokaten oversende utfyllende opplysninger/kommentarer.

Konsultasjon for gjennomgang av eventuell verifiseringsrapport

- ▶ Advokaten skal ha en kildekritisk holdning til de opplysninger som fremkommer i verifiseringsrapporten, og eventuelt utarbeide en kommentar i samråd med søker.

Konsultasjon for forkynnelse av vedtak

- ▶ Klient må gjøres kjent med begrunnelsen for avslaget.

2. instans

Utarbeidelse av klageskriv

- ▶ Konsultere klienten for å innhente kommentarer til UDIs avslag og andre momenter til klageskrivet.
- ▶ Systematisk imøtegå UDIs anførsler.
- ▶ Argumentere ut fra alle relevante omstendigheter i saken.
- ▶ Sette anførslene inn i en rettslig sammenheng som relaterer seg til nasjonal og internasjonal rett (Flyktningekonvensjonen/Torturkonvensjonen/Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen, mv.).
- ▶ Relatere asylgrunnlaget til eventuelle anbefalinger fra UNHCR vedrørende behandling av asylsøknader fra det aktuelle land.

Eventuelt møte i Utlendingsnemnda

- ▶ Konsultasjon med klient for forberedelse av møtet.
- ▶ Under møtet: Oppsummering av saken som er i samsvar med ovennevnte krav til klageskriv.
- ▶ Årvåkenhet for klientens interesser i prosedyrer og gjennomføring av møtet.

Konsultasjon for forkynnelse av vedtak

- ▶ Klienten må gjøres kjent med begrunnelsen for avslaget.

Med konsultasjon menes enten møte eller samtale per telefon.

Vedlegg 3

SPØRRESKJEMA TIL ADVOKATENE

SPØRRESKJEMAER INN HER

Vedlegg 4

SPØRRESKJEMA TIL UDI OG UNE

VEDLEGG 3 HER??