

ARBEIDS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENT



DET KONGELIGE
INKLUDERINGSDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 75

LOV

av 21. mai 1999 nr. 30

OM STYRKING AV
MENNESKERETTIGHETENES
STILLING I NORSK RETT
(MENNESKERETTSLOVEN)

med endringer, sist ved lov
av 1. august 2003 nr. 86
(i kraft 1. oktober 2003)

EMK
EMK
P1
ket
eten)

Oxford Research er et skandinavisk analyseselskap. Vi dokumenterer og utvikler kunnskap gjennom analyser, evalueringer og utredninger slik at politiske og strategiske aktører kan få et bedre grunnlag for sine beslutninger. Vi kombinerer vitenskapelige arbeidsmetoder med kreativ idéutvikling for å tilføre våre kunder ny kunnskap. Vårt spesialfelt er analyser og evalueringer innen nærings- og regionalutvikling, forskning og utdanning samt velferds- og utdanningspolitikk.

Oxford Research har kontorer i Kristiansand, Stockholm, København og Brussel og retter sitt arbeid mot det nordiske og det europeiske markedet.

Se www.oxford.no for mer informasjon om selskapet

Oxford Research:

NORGE

Oxford Research AS
Østre Strandgate 1
4610 Kristiansand
Norge
Telefon: (+47) 40 00 57 93
post@oxford.no

DANMARK

Oxford Research A/S
Falkoner Allé 20, 4. sal
2000 Frederiksberg C
Danmark
Telefon: (+45) 33 69 13 69
Fax: (+45) 33 69 13 33
office@oxfordresearch.dk

SVERIGE

Oxford Research AB
Box 7578
Norrländsgatan 12
103 93 Stockholm
Telefon: (+46) 702965449
www.oxfordresearch.se

BELGIA

Oxford Research
c/o ENSR
5, Rue Archimède, Box 4
1000 Brussels
Phone +32 2 5100884
Fax +32 2 5100885
secretariat@ensr.eu

Tittel: Evaluering av advokatordningen for asylsøkere

Undertittel:

Oppdragsgiver:

Prosjektperiode:

Prosjektleder:

Forfattere:

Utlendingsdirektoratet (UDI)
November 2011 – oktober 2012
Tor Egil Viblemo
Tor Egil Viblemo (Oxford Research), Dag Ellingsen (Oxford Research), Fredrik L. Ellingsen, Tor Borgar Hansen, (Oxford Research), Anne Margrethe Sørliie (Oxford Research), Beate Nordal (Oxford Research) og Kristian Andenæs (Universitetet i Oslo)

Kort sammendrag:

Formålet med denne undersøkelsen har vært å gi en evaluering av advokatordningen. Denne rapporten bygger på et bredt spekter av metodikk, både kvalitativt og kvantitativt. Siktemålet har vært å dekke et bredt utvalg av aktører som har en relasjon advokatordningen. Evalueringen bygger hovedsakelig på intervjuer, dokumentstudier og en survey mot advokater. Evalueringen inneholder en gjennomgang og vurderingen av organiseringen av advokatordningen og hvordan den fungerer i praksis.

Senioranalytiker Tor Egil Viblemo i Oxford Research har vært prosjektleder for evalueringen. Senioranalytiker Dag Ellingsen har hatt et hovedansvar for fremstillingen av resultater fra surveyen. Senioranalytiker, Dr. sc. Pol, Tor Borgar Hansen har vært faglig ansvarlig for gjennomføring av surveyen mot advokatene. Professor Kristian Andenæs har lest og kommentert rapporten. Master i rettsvitenskap Fredrik L. Ellingsen har gjort undersøkelser av fylkesmennene, samt bidratt i flere ulike intervjuer og i rapportskrivning. Cand polit Anne Margrethe Sørliie har skrevet om de mottaksansattes syn. Researcher Beate Nordal har bidratt i forhold til intervjuer av asylsøkere og skrevet deler av kapitlet om asylsøkernes fortellinger.

Forord

UDI har bestilt en ekstern evaluering av dagens advokatordning. Evalueringen er utført av Oxford Research i samarbeid med professor Kristian Andenæs.

Senioranalytiker Tor Egil Viblemo i Oxford Research har vært prosjektleder for evalueringen. Senioranalytiker Dag Ellingsen har hatt et hovedansvar for fremstillingen av resultater fra surveyen. Senioranalytiker, Dr. sc. Pol, Tor Borgar Hansen har vært faglig ansvarlig for gjennomføring av surveyen mot advokatene. Professor Kristian Andenæs har lest og kommentert rapporten. Master i rettsvitenskap Fredrik L. Ellingsen har gjort undersøkelser av fylkesmennene, samt bidratt i flere ulike intervjuer og i rapportskrivning. Cand polit Anne Margrethe Sørli har skrevet om de mottaksansattes syn. Researcher Beate Nordal har bidratt i forhold til intervjuer av asylsøkere og skrevet om asylsøkernes fortellinger.

Underveis i arbeidet med rapporten har vi hatt god dialog med Utlendingsdirektoratet. Vår hovedkontaktperson i Utlendingsdirektoratet har vært rådgiver Kalyani Nagalingam. Underdirektør Aleksander Åsheim i UDI har vært kontaktperson i sluttfasen av evalueringen. Oppdragsgiver har kommet med nyttige innspill til arbeidet. Et utkast av både sluttrapporten og den tidligere delrapporten er også sendt ut til evalueringens referansegruppe. Deltakerne av referansegruppen har kommet med nyttige kommentarer. Referansegruppen i evalueringen består av representanter fra Utlendingsdirektoratet, NOAS, Justisdepartementet og en representant fra Advokatforeningen.

Konklusjoner, vurderinger og anbefalinger i evalueringen står fullt og helt for Oxford Researchs regning. Vi håper at den kunnskap som gis vil komme til nytte. Vi takker til alle som har bidratt med innspill og kommentarer.

Kristiansand,



Harald Furre

Adm. dir.

Oxford Research AS

Innhold

Kapittel 1.	Sammendrag	8
1.1	Om evalueringen	8
1.2	Hovedfunn i evalueringen	9
1.3	Anbefalinger	12
Kapittel 2.	Executive summary	15
2.1	About the evaluation	15
2.2	Main findings	16
2.3	Recommendations	19
Kapittel 3.	Bakgrunn	22
3.1	Leserveiledning – rapportens innhold	22
3.2	Om evalueringen	22
3.1	Om advokatordningen	23
Kapittel 4.	Problemstillinger	36
4.1	Formål og oppgaveforståelse	36
4.2	Overordnet problemforståelse – hva skal evalueres	36
4.3	Avgrensninger – hva evalueres ikke	36
4.4	Problemstillinger	37
Kapittel 5.	Metode	40
5.1	Dokumentstudier	41
5.2	Intervjuer	41
5.3	Kvantitative data	43
5.4	Datakvalitet og kildekritikk	43
Kapittel 6.	Kompetanse	46
6.1	Advokatenes erfaring og kompetanse	46
6.2	Opptakskrav	48
6.3	Etterutdanning	49
6.4	Åremålsystem bør innføres	51
6.5	Konklusjoner og anbefalinger	52
Kapittel 7.	Stykkprisfinansieringen	54
7.1	Stykkprisfinansieringen	54
7.2	Konklusjoner og anbefalinger	59
7.3	Fungerer ordningen med ekstrastøtte ved behov?	60
7.4	Konklusjoner og anbefalinger	63

Kapittel 8. Kontrollsystemet og kvalitetssikring.....	65
8.1 Hvordan fungerer suspensjonsreglene i praksis?	65
8.2 Syn på suspensjonsregler og kvalitetskontroll.....	66
8.3 Konklusjoner og anbefalinger	70
Kapittel 9. Forvaltning	73
9.1 Fungerer forvaltningen av advokatorrdningen?	73
9.2 Konklusjoner og anbefalinger	74
Kapittel 10. Kvalitet.....	76
10.1 Synspunkter på kvalitet: Variasjon, men bedre?	76
10.2 Kvalitetsutfordringer.....	77
10.3 Kvalitet og tidsbestemt ordning	79
10.4 Har advokatene insentiv til å gjøre en god jobb?	79
10.5 Kommunikasjon og personlig kontakt mellom advokat og asylsøker	79
10.6 Får asylsøkere riktig og god informasjon om sine rettigheter og asylprosessen?	81
10.7 Kvalitet og sårbare asylsøkere	82
10.8 Asylsøkerperspektiver på kvalitet:	82
10.9 Internasjonale standarder	83
10.10 Er ordningen forankret på rett nivå juridisk? Bør den i større grad lov- og forskriftsreguleres?	85
Litteraturliste.....	86
Vedlegg 1: Spørreskjema.....	87
Vedlegg 2: Tabeller fra spørreundersøkelsen.....	95
Vedlegg 3: Kvalitative kommentarer i spørreundersøkelsen	107
Vedlegg 4: Asylsøkeres fortellinger.....	112
Vedlegg 5: Advokatens arbeidsoppgaver og tidsbruk i en ordinær Dublin-sak	118

Tabelliste

Tabell 1: Kvalitetsutfordringer	12
Tabell 2: Quality challenges	18
Tabell 4: Fordeling av advokater på saker. Antall	29
Tabell 5: Fordeling av advokater på saker. Andel	30
Tabell 6: Innvilgede og ferdigbehandlede saker. 2009-11. Antall	31
Tabell 7: Innvilgede og ferdigbehandlede saker. 2009-11. Advokatkostnad i kroner	31
Tabell 8: Oversikt over metode og datakilder	40
Tabell 9: Problemstillinger og forskjellige typer informanter	44
Tabell 10: Tidsbruk i en vanlig klagesak	54
Tabell 11: Tidsbruk i Dublinsaker	54
Tabell 12: Tidsbruk i saker med enslige mindreårige	55
Tabell 13: Tidsbruk i saker med personlig fremmøte for UNE	55
Tabell 14: Syn på ordningen med ekstrastøtte ved behov	61
Tabell 15: Syn på ordningen med ekstrastøtte ved behov. Forutsigbar og enhetlig	67
Tabell 16: Syn på suspensjonsregler og kvalitetskontroll	74
Tabell 17: Kvalitetsutfordringer	77

Figurliste

Figur 1: Asylprosessen	34
Figur 2: Alder	47
Figur 3: Erfaring	47
Figur 4: Antall saker	48
Figur 5: Opptakskrav	50
Figur 6: Etterutdanning	50
Figur 7: Spesialisering	51
Figur 8: Underfakturering saker med personlig fremmøte	56
Figur 9: Underfakturering Dublinsaker	56
Figur 10: Ekstrastøtte ved behov	61
Figur 11: Suspensjonsreglene	67
Figur 12: Klagemekanismer	68

Kapittel 1. Sammendrag

Sammendraget inneholder en redegjørelse for evalueringens bakgrunn og formål, problemstillinger og metodiske grunnlag. Videre presenterer vi hovedfunnene og anbefalinger.

Sammendraget er strukturert i tre hoveddeler:

- Om evalueringen
- Hovedfunn
- Anbefalinger

1.1 Om evalueringen

Evalueringen er gjennomført i perioden fra november 2011 til august 2012 på oppdrag fra Utlendingsdirektoratet. Advokatordningen i asylsaker er også tidligere blitt evaluert. I 2003 evaluerte RH Knoff den daværende advokatordningen. Evalueringen påpekte flere utfordringer og forbedringsforslag¹. Dagens advokatordning er i hovedtrekk basert på de forslag som ble fremsatt i forrige evaluering.

1.1.1 Advokatordningen

Kjernen i advokatordningen er at asylsøkere får fri rettshjelp (fritt rettsråd uten behovsprøving) ved negativt vedtak. Tildeling av advokat skjer derfor etter at UDI har avslått søknaden om beskyttelse.

Omfanget av rettshjelpen varierer i praksis etter sakstype og de konkrete forholdene i saken. Advokatens godtgjøring fastsettes etter en stykkprisordning. Det er samtidig en sikkerhetsventil i stykkprisordningen gjennom ordningen med utvidet støtte i omfattende saker.

Det er flere aktører som har en rolle i Advokatordningen. Det er UDI som forvalter advokatordningen. Advokatordningen inkluderer fem regionale advokatlistene og en advokatvaktordning. Fylkesmannen forvalter ordningen med utvidet støtte i omfattende saker. UNE er klageinstans for vedtak fattet av Utlendingsdirektoratet.

¹ RH Knoff (2003): *Betryggende rettshjelp? Evaluering av Advokatordningen i asylsaker. På oppdrag fra Kommunal- og Regionaldepartementet.*

Det er *bare* advokater med gyldig advokatbevilgning som kan delta i ordningen. Disse advokatene har imidlertid anledning til å fordele saker videre til sine eventuelle fullmektiger. For å bli opptatt i advokatordningen, må advokatene som deltar i ordningen, ha kjennskap til asyl- og flyktningerett, eller forplikte seg til å opparbeide slik kompetanse innen 12 måneder etter tildeling av tjenestekonsesjon. Det er pr. i dag ingen obligatoriske krav til etterutdanning. Advokatordningen er i dag tidsubestemt, dvs. det er ingen tidsbegrensning når man først er opptatt.

I perioden 2007-2011 deltok totalt 151 advokater i advokatordningen. Antallet saker for den enkelte advokat varierer betydelig. Advokaten som hadde flest saker i femårsperioden hadde 436 saker, mens 31 advokater kun hadde én asylsak. Kostnadene for klager på asylsaker var 33,5 millioner i 2009, 43,2 millioner i 2010 og 29 millioner i 2011.

1.1.2 Formål

Formålet med denne undersøkelsen har vært å gi en *evaluering* av advokatordningen.

Ett sentralt element i advokatordningen er å sikre *rettsikkerhet* slik at asylsøkere får den juridiske bistanden og veiledning de har krav på. Advokatordningen skal også sikre en *effektiv drift* gjennom at tildelingen av advokater skjer på en ryddig og oversiktlig måte.

Rettsikkerhet og om ordningen er utformet og organisert på en hensiktsmessig måte, har vært sentrale perspektiver i evalueringen.

1.1.3 Problemstillinger

Vi har fokusert på å analysere og evaluere hvordan advokatordningens ulike elementer, krav og organisering fungerer. Denne evalueringen er først og fremst en *systemevaluering* av advokatordningen. Den helt overordnede problemstillingen er om advokatordningen samlet sett fungerer godt og sikrer rettsikkerhet. Her har vi bare nevnt hovedtemaene med stikkord, se kapittel 1 for en nærmere beskrivelse av problemstillingene:

- Kompetanse
- Stykkprisfinansiering
- Forvaltning
- Kontrollsystemet og kvalitetssikring
- Kvalitet

1.1.4 Avgrensninger

Ikke studie av innholdet i den juridiske bistanden innhold

Denne evalueringen er *ikke* og er heller ikke ment som en evaluering av kvaliteten på den juridiske bistanden, forstått som kvaliteten på innholdet i advokatenes arbeid.

Ikke komparativ undersøkelse

Oxford Research har i denne evalueringen ikke analysert og vurdert hvordan den juridiske bistanden er organisert og fungerer i andre land. Det ble bestemt at denne problemstillingen er utenfor evalueringens hovedfokus.

1.1.5 Metode

Denne rapporten bygger på et bredt spekter av metodikk, både kvalitativt og kvantitativt. Siktemålet har vært å dekke et bredt utvalg av aktører som har en relasjon til den juridiske bistanden til asylsøkere.

Vi har benyttet metodetriangulering der en bruker flere tilgjengelige datakilder for å belyse spørsmålene.

Sentrale datakilder har vært:

- Dokumenter
- Intervjuer
- Survey
- Statistikk

Intervjuer

Totalt har vi gjennomført over 50 intervjuer og snakket med ca. 60 informanter.

Dokumentstudier

Videre har vi foretatt dokumentstudier av innrapporterte klagesaker på advokater til UDI, regelverksanalyse og en litteraturanalyse.

Survey

Advokatene som er engasjert i advokatordningen for asylsaker er alle søkt nådd gjennom en webbasert survey. Av disse 116 advokatene var det til sammen 65 som besvarte undersøkelsen, med andre ord en svarprosent på 56.

Statistikk

Vi har fått statistikk fra UDI om antall saker advokatene har hatt i ordningen for årene 2007-2011. Justisdepartement har levert statistikk om kostnader og antall saker for klager på asylsaker for årene 2009-2011.

1.2 Hovedfunn i evalueringen

I denne evalueringen har det fremkommet en rekke interessante funn. Detaljene og dokumentasjonen fremkommer av sluttrapportens øvrige kapitler. I det følgende vil vi redegjøre for de viktigste hovedkonklusjoner.

1.2.1 Kompetansekravene bør styrkes

Et overordnet funn er at kompetansekravene bør styrkes. Hovedkonklusjonen er samlet sett innføring av etterutdanning og åremålssystem for å fremme kompetanse og motivasjon.

Opptakskrav fungerer

Hovedkonklusjonen er at opptakskravene kan beholdes. Men spørsmålet om opptakskrav må ses i sammenheng med andre kompetansespørsmål, slik som etterutdanning og spørsmål om åremålssystem.

Behov for Åremålssystem

Oxford Research konkluderer med at evalueringen viser at det er behov for et åremålssystem/en tidsbestemt ordning

Det er ulike oppfatninger om den nærmere utformingen av et åremålssystem. Under anbefalinger drøfter vi noen ulike konkrete alternativer.

Etterutdanning er viktig

Oxford Research mener det er fremkommet gode argumenter for innføring av obligatorisk etterutdanning. Et viktig poeng som fremheves er at etterutdanningen bør gis av aktører *uavhengig* av

UDI. Under anbefalinger drøfter vi noen ulike alternativer.

1.2.2 Stykkprisordningen fungerer ikke etter forutsetningene

Stykkprisordningen bygger som nevnt på en *antatt* normert *gjennomsnittlig* tidsbruk etter ulike saks typer som er tilstrekkelig til å sikre en forsvarlig og rettsikker juridisk bistand. Det ligger samtidig innebygget en «sikkerhetsventil» i regelverket gjennom muligheten til å søke fylkesmannen om utvidet støtte ved særlig tidkrevende saker.

Funnene i evalueringen peker på at en del av forutsetningene når det gjelder finansiering og faktisk tidsbruk ikke oppfylles. Vi finner at salær satsen i Dublin-saker og ved personlig fremmøte for Utlendingsnemnda (UNE) er for lav tatt den påkrevde arbeidsinnsatsen i betraktning. Det er særlig bekymringsfullt at vi også finner at advokatene opplever ordningen med ekstrastøtte som tidskrevende og praksis som streng. Denne ordningen skal nettopp «være en sikkerhetsventil» der stykkprisordningens gjennomsnittsbetraktning ikke rekker til.

Samlet sett stiller dette spørsmål ved om advokatordningen gir *rammebetingelser* som sikrer god og rettsikker juridisk bistand til asylsøkerne.

1.2.3 Suspensjonsmekanismer og kvalitetskontroll

Det finnes som nevnt egne regler om suspensjon og kvalitetskontroll, jfr. RS 2010-052. Hovedbildet er at det hittil ikke har vært effektive mekanismer for *etterkontroll* av advokatenes arbeid i enkeltsaker. Det har heller ikke vært effektive sanksjoner mot dokumentert dårlig arbeid.

Kontrollsystemet har utfordringer på følgende punkter;

- Rapportering av kvalitetsutfordringer
- Effektiv kvalitetskontroll
- Effektive sanksjoner

Rapporteringen av kvalitetsutfordringer kan bli bedre

Undersøkelsen har avdekket at terskelen blant aktuelle aktører for å rapportere om dårlig kvalitet fremstår som relativ høy. Hva som er god nok kva-

litet oppleves også som utfordrende og vanskelig å vurdere.

Samlet sett mener Oxford Research at det ikke er et tilfredsstillende system for å rapportere og fange opp ikke tilfredsstillende kvalitet.

Ikke effektive sanksjoner

Det gjøres i praksis i liten grad en reell kvalitetskontroll i UDI ved koordineringsenheten. Dårlig advokatarbeid får i liten grad konsekvenser. Det har ikke vært mer enn én sak hvor en advokat er blitt suspendert de siste 5 årene. Dette er selvsagt ikke bevis for at kontrollsystemet ikke fungerer. Det kunne også være en indikasjon på at det ikke har vært kvalitetsproblemer av en art som tilsier reaksjoner.

I liten grad oppfølging og tilbakemelding av meldte problemer

Saksbehandlere og ansatte på regionkontorene opplever lite tilbakemelding på hva som skjer i saker de har sendt til koordineringsenheten.

Samlet sett synes ikke rapporterings- og kontrollsystemet å fungere godt nok. I sum mener Oxford Research at det er for svake kontrollsystemer.

Oxford Research mener at et effektivt system for etterkontroll er *prinsipielt* viktig både utfra rettsikkerhetsbetraktninger og advokatordningens legitimitet. Samtidig vil det være prinsipielt problematisk at forvaltningen skal kontrollere advokatene. Advokatforeningen har poengtert at det prinsipielt er viktig at systemet og eventuell kvalitetskontroll sikrer uavhengighet og fritt rettsråd.

1.2.4 Forvaltningen av ordningen

UDI har en sentral rolle som forvalter av advokatordningen, mens Fylkesmennene forvalter ordningen med utvidet ekstrastøtte ved behov.

Tildelingen av advokater

Vi har ikke et helt klare og tydelig funn når det gjelder selve tildelingen av advokater. Hovedbildet er at selve prosessen og forvaltningen av advokatordningen med fokus på drift og logistikk synes å fungere etter intensjonen.

Utfordringer med fordelingen av saker i ordningen

Det er også fremkommet noen utfordringer med fordeling av saker:

- For lite sakstilfang
- Noen advokater etterspør spesialisering av saker, enten basert på søkergruppe eller land/område
- Noen advokater opplever at fordelingen mellom ulike kategorier saker er noe ujevn

Regionalisering og likebehandling

Det har i evalueringen ikke fremkommet helt entydige erfaringer eller synspunkter vedrørende regionalisering og likebehandling.

På den ene siden er det indikasjoner på at kompetansen hos advokatene i regionene stadig blir bedre. Kompetansesynet er dermed ikke like sterkt motargument mot regionaliseringen. Det synes likevel som at nærhetsprinsippet ikke alltid fungerer i praksis. I forhold til likebehandling og regionalisering fremstår de generelle utfordringer med få saker og manglende insentiver til spesialisering, som viktige.

Utfordringer med fylkesmennes praksis? Ulik praksis

Oxford Research konkluderer med at fylkesmennes praksis av flere *oppleves* som ulik og at det i alle fall er en opplevd utfordring. Den begrensede undersøkelsen Oxford Research har gjennomført av fylkesmennes praksis, tyder på forholdsvis lik praksis, med mindre ulikheter. Vi kan på bakgrunn av de gjennomførte undersøkelser imidlertid ikke sikkert konkludere i forhold til hvilke momenter og vurderinger som *faktisk* blir gjort.

1.2.5 Kvalitet

Vi har spurt flere ulike aktører og informanter om deres syn og erfaringer på kvaliteten i advokatenes arbeid og kvalitetsutfordringer slik dagens Advokatordning fungerer.² Funnene nedenfor er basert på intervjuer med UDI, UNE, advokater, brukerorganisasjoner og mottaksansatte.

Trolig gjør mange advokater en god jobb

Samtidig er inntrykket at de fleste advokater gjør en god innsats, og årsakene til at det motsatte forekommer er mange og komplekse.

² Som nevnt er denne evalueringen ikke ment som en evaluering av kvaliteten på den juridiske bistanden, forstått som kvaliteten på innholdet i advokatenes arbeid. Vi har dermed ikke gått inn og analysert saksmapper.

Synspunkter på kvalitet: Variasjon, men bedre?

Et hovedfunn er at det rapporteres om store kvalitetsforskjeller advokatene i mellom. Et annet hovedfunn er at ingen av informantene går inn for en total omlegging av ordningen, det er justeringer det er snakk om. Et tredje hovedinntrykk er at det var dårligere stilt med kvalitet og etikk før. Den faktor som i størst grad pekes på som en mulig forklaring er at man har fått en maksimumsgrense på antall saker, samt at advokatene har fått større kompetanse gjennom kurs. Motivasjon og interesse blant advokatene fremheves som en viktig faktor for å fremme kvalitet. Det arbeidet som blir gjort internt blant advokatene fremheves som en viktig og mulig forklaringsfaktor som har bidratt til å heve kvaliteten. I særlig grad fremheves det arbeidet som har blitt gjort i Advokatforeningen.

Vi kan imidlertid ikke sikkert vite årsaken til en eventuell kvalitetsforbedring.

Kvalitetsutfordringer

Kvalitetsutfordringer eksisterer

Det er bred enighet blant informantene om at det forekommer tilfeller av dårlig juridisk og praktisk arbeid fra advokatenes side, og at tiltak må innføres for å forebygge dette. Funnet om at kvalitetsutfordringer finnes er entydig. De fleste informanter med bredt erfaringsgrunnlag informerer om at de har erfart tilfeller av for dårlig kvalitet. Tilfellene er så hyppige at de blir lagt merke til og er mer enn kuriositeter.

Omfanget av kvalitetsproblemer er usikkert

De undersøkelser vi har gjennomført kan ikke si noe sikkert om omfanget av kvalitetsproblemer. Da må det gjennomføres en større undersøkelse av saksmapper og den juridiske bistandens innhold.

Vi kan imidlertid med stor sannsynlighet si at det finnes kvalitetsutfordringer. Vi kan videre basert på informanter med stor sakserfaring (NOAS og UNE) anta at de *meget* dårlige tilfellene er få. Erfaringene og synspunktene spriker mest når det gjelder omfanget av det som er (for) dårlig. Noen erfarer at dette anslagsvis kan gjelde opp mot 30-40 % av sakene, mens andre mener det er et mindretall, anslagsvis 10-20 % av sakene. Et problem her er at informantene kan ha ulike standarder for hva som er godt nok.

De viktigste typene kvalitetsutfordringer

Det er i betydelig grad enighet om hva som er de typiske kvalitetsutfordringer. Tabellen nedenfor

opsummerer noen av de viktigste kvalitetsutfordringene.

Tabell 1: Kvalitetsutfordringer

Kvalitetsutfordringer
I for liten grad individuelt utformet klager
I for liten grad reelt opplyst sak
Kommunikasjon og kontakt, herunder forkynnelse av vedtak
Særutfordringer i vanskelige saker
Klipp og lim
Ikke godt nok forberedt til nemd møte
Skiller ikke godt nok mellom gode og dårlige saker
For dårlig kompetanse
Kilde: Oxford Research AS

Hvorfor kvalitetsutfordringer? Hva er hovedårsakene? Advokatordningens system og eller advokatene?

Det er i betydelig grad uenighet om årsaken til kvalitetsutfordringene. Advokatene peker på rammebetingelsene som viktigste faktor for å bedre kvaliteten. Andre kilder er også opptatt av strukturene rundt advokatenes arbeid, men peker i tillegg på betydelige variasjoner i kvaliteten på denne yrkesgruppens arbeid i asylsaker.

Kvalitet og sårbare asylsøkere

Hovedbildet er at det er behov for ytterligere arbeid med kvalitetsforbedring overfor denne gruppen av søkere. En utfordring er at disse sakene både kan være komplekse faktisk og rettslig. Oxford Research erfarer at det er behov for enda bedre kompetanse både i UDI og blant advokatene om sårbare asylsøkere.

Advokatenes insentiver og kvalitet

Har advokatene insentiv til å gjøre en god jobb?

Oxford Research finner at advokatene har få insentiver i dagens Advokatordning som bidrar til god kvalitet: Advokatene har ikke noen vesentlige økonomiske insentiver til å gjøre en god jobb.. Det er heller ikke noen insentiver i systemet til å oppdatere seg faglig og bygge kompetanse.

Kommunikasjon og personlig kontakt mellom advokat og asylsøker

Oxford Research mener at tilbakemeldingene fra ulike informanter tyder på et potensial i forhold til å forbedre hvordan søkerne opplever kontakten med advokaten. Det er samtidig grunn til å anta at mange søkere i en del tilfeller har urealistiske forventninger til den juridiske bistanden.

Kvalitet og tidsbestemt ordning

Oxford Research konkluderer med at en tidsbestemt advokatordning ikke gir tilstrekkelige insentiver til faglig oppdatering. Det kan se ut som ordningen trenger en fullstendig revisjon på dette feltet, og mange tar til orde for en åremålsordning.

Får asylsøkere riktig og god informasjon om sine rettigheter og asylprosessen?

Asylsøkerne får trolig riktig og god informasjon om sine rettigheter og asylprosessen hos NOAS og i mottakene. Samtidig finner vi at mange søkere har begrenset med forståelse for asylprosessen, hva en advokat er og de ulike roller til aktørene.

1.3 Anbefalinger

I det følgende redegjør vi for noen av de mest sentrale vurderinger og anbefalinger. En mer inngående drøfting av anbefalingene er fremstilt i de ulike kapitlene. Vi har også oppsummert de sentrale anbefalingene i en egen tabell.

1.3.1 Kompetanse

Opptakskrav – spesialisering for særlige saker?

Det kunne vurderes om det burde være høyere krav til kunnskap om eksklusjonssaker og enslige mindreårige. Videre er det en problemstilling om man i større grad burde spesialisere advokatene, slik at noen for eksempel jobbet spesielt med sårbare asylsøkere, eksempelvis saker om menneskehandel og enslige mindreårige.

Det bør innføres krav om etterutdanning for advokatene i advokatordningen.

Oxford Research mener at det bør innføres et krav om etterutdanning/krav om kompetanseutvikling.

Etter Oxford Researchs oppfatning vil et krav om etterutdanning/kompetanseutvikling hvert 5 år være et hensiktsmessig tidskrav. Dette må også ses i sammenheng med eventuell overgang til åremålssystem.

Etterutdanningen bør arrangeres uavhengig av forvaltningen. Det finnes i dag relevante, tilgjengelige kurs i asylrett via JUS (Juristenes utdannings-senter) og gjennom det europeiske advokatnettverket ELENA.

Det bør innføres åremålssystem

Det bør klart innføres et åremålssystem. Oxford Research AS anbefaler at det innføres et åremålssystem hvor advokater oppnevnes til 5 år med mulighet for nye 5 år dersom arbeidet har vært tilfredsstillende.

Oxford Research AS vil også anbefale at oppnevnelser ikke foretas av UDI selv, men at UDI eller Justis- og beredskapsdepartementet oppnevner en uavhengig tilsetningskomité som vurderer advokatenes egnethet både ved første ansettelse og i spørsmålet om fornyet åremål.

1.3.2 Stykkprisordningen

Stykkprisordningen (timer) for saker med personlig fremmøte bør endres

Det er godt dokumentert at stykkprisfinansieringen for denne sakstypen ikke reflekterer den gjennomsnittlige faktiske tidsbruken. Stykkprisordningen for denne sakstypen bør klart endres.

Stykkprisordningen (timer) for Dublinsaker bør vurderes endret

Oxford Research anbefaler at stykkprisordningen for Dublinsaker bør vurderes endret. Vi mener imidlertid at argumentene for at det er stipulert for lite tid, er noe svakere dokumentert her enn for saker med personlig fremmøte for UNE.

Utlendingsmyndighetene bør vurdere mulige andre betalingsordninger

Oxford Research mener at det er grunn til å vurdere om andre modeller enn stykkprisordningen, kan gi bedre kvalitet på den juridiske bistanden og også bedre insentiver for advokatene.

1.3.3 Kontrollsystemet og kvalitetssikring

Forbedre rapporteringsrutiner i utlendingsforvaltningen når det gjelder dårlig kvalitet i advokatenes juridiske bistand

Etter Oxford Researchs vurdering kan det være behov for å forbedre *rapporteringsrutiner* (for ansatte i utlendingsforvaltningen) når man opplever saker med dårlig kvalitet fra advokatenes side. En forutsetning for rapportering, er økt bevissthet av hva som er dårlig kvalitet/god kvalitet.

Vurdere hele kontrollsystemet når det gjelder suspensjonsordningen

Oxford Research har funnet at det i liten grad forekommer en reell kvalitetsprøving i Koordineringsenheten i UDI.

Kan Fylkesmennene være egnet som kontrollorgan?

Oxford Research mener at Fylkesmennene ikke er egnet som kontrollorgan under *dagens forutsetninger*.

1.3.4 Forvaltning

Vurdere om introduksjonskurs for nye asyladvokater kan være hensiktsmessig

Oxford Research anbefaler å vurdere og innføre en form for kort introduksjonskurs når man blir tatt opp i advokatordningen og advokatvaktordningen. Dette kurset bør UDI arrangere.

UDI bør vurdere å innføre årlige erfaringsamlinger/møteplasser mellom UDI/UNE og advokatene

UDI bør vurdere å lage en felles årlig erfaringsamling (ca. 2,5-3 timer) for asyladvokater, brukerorganisasjoner og noen deltakere UDI og UNE, hvor en diskuterer forventninger, utfordringer og praktisk systeminformasjon.

Vurdere fordeling av saker, både antall og sakstype

Oxford Research anbefaler at UDI bør vurdere å endre (eventuelt undersøke nærmere) praksis hva gjelder fordeling av saker, både antall og sakstype. Vi vurderer det som viktig å sikre en kritisk masse av saker til hver enkelt advokat.

Ekstrastøtte ved behov og utvidelse av stykkpris

Undersøkelsen gir grunn til å se nærmere på ordningen med ekstrastøtte ved behov. Hovedbildet som advokatene gir er klart, men samtidig kan vi ikke på dette grunnlaget *sikkert* konkludere med at ordningen med ekstrastøtte ikke fungerer.

1.3.5 Kvalitet

Det bør arbeides for økt bevissthet og samhandling om hva som er god juridisk bistand

Det kan være behov for en gjennomgang om hva en tenker på som minimumskrav i ulike sakstyper for typiske aktiviteter.

Det bør fokuseres på økt kompetanse innen sårbare asylsøkere

Oxford Research erfarer at det er behov for enda bedre kompetanse både i UDI og blant advokatene om sårbare asylsøkere.

1.3.6 Forskningsbehov

Behov for utredning av den juridiske bistandens kvalitet

Oxford Research vil understreke behovet for en egen utredning av kvaliteten av innholdet i den juridiske bistanden og det arbeidet som faktisk gjøres av advokater i asylssaker.

Advokatforeningen har påpekt at man i Sverige har utført en studie av kvaliteten på advokaters arbeid i asylssaker, jfr. rapporten «Kvalitet i svensk asylprövning, En studie av Migrationsverkets utredning av og beslut om internasjonelt skydd»³, av Migrationsverket og UNHCR, september 2011. Rapporten bygger på flere undersøkelsesmetoder, deriblant en kvalitativ undersøkelse av om advokatenes klageskriv viser tilstrekkelig kunnskap om flyktningsrett og faktum. I rapporten ble det anslått at kun 60 % av advokatene møtte dette kravet, jfr rapporten på side 51 flg.

Behov for eget komparativt FoU – prosjekt om juridisk bistand i andre land

Oxford Research vil påpeke at hvordan den juridiske bistanden til asylsøkere er organisert i andre nordiske land samt andre interessante sammenlikningsland og hvordan den fungerer der (kvalitet og effektivitet), er meget interessant og av betydelig policyinteresse. Det synes fornuftig å vurdere en egen kartlegging av hvordan den juridiske bistanden til asylsøkere er organisert i andre land og hvordan den fungerer (erfaringer og resultater). Justisdepartementet bør etter Oxford Researchs vurdering se nærmere på mulighetene for en kartlegging av hvordan den juridiske bistanden er organisert og fungerer i eksempelvis Finland, Sverige, Storbritannia og Danmark (eventuelt andre interessante land).

³ Rapporten kan lastes ned her:
<http://www.unhcr.se/se/hem/artikel/ddf62a0ccfaa2242d0a7af574087b0b2/unhcr-och-migrationsverket-presenter.html>

Kapittel 2. Executive summary

This executive summary contains a description of the background and purpose of the evaluation, as well as research questions and methodological approach. In addition, main findings and recommendations are presented.

The summary consists of three main parts:

- About the evaluation
- Main findings
- Recommendations

2.1 About the evaluation

The evaluation is commissioned by the Directorate of Immigration (UDI) and was conducted in the time period November 2011 to August 2012.

The subject of legal assistance in asylum cases has been evaluated previously; in 2003 RH Knoff evaluated the attorney scheme. The evaluation identified several challenges and presented suggestions for improvement. The current legal system is principally based on the proposals put forward in this evaluation.

2.1.1 Legal scheme

The core of the legal system is that asylum seekers receives free legal aid when having an application for protection rejected by the UDI.

The scope of the legal aid differs by case type and the specific circumstances of the case. In extensive cases the support may be extended. Attorneys' fees are determined by a unit arrangement.

The legal scheme involves a number of stakeholders. The system is managed by the UDI, and includes five regional lists of attorneys. The County Governor administers the system of extended support in extensive cases. The Immigration Appeals Board (UNE) handles appeals of rejections by the UDI.

To join the scheme a valid license to practice law is required. Furthermore, attorneys are required to be familiar with asylum and refugee law, or commit to develop such proficiency within 12 months

of obtaining the concession. There is currently no mandatory requirement for further education. The concession is not time limited, and attorneys participating in the scheme may distribute cases to their authorized representatives.

In the time period 2007-2011 a total of 151 attorneys were part of the legal scheme. The number of cases handled by each attorney varies considerably, ranging from 436 cases for the attorney handling the most cases in the five-year period, to one case only handled by 31 attorneys each. The costs of appeals against asylum cases were 33.5 million NOK in 2009, 43.2 million NOK in 2010 and 29 million NOK in 2011.

2.1.2 Purpose

The purpose of this study is to provide an evaluation of the legal scheme. The key objective of the scheme is to ensure legal assistance and guidance for asylum seekers. The scheme is intended to provide an efficient and transparent system for allocating attorneys to clients.

2.1.3 Issues

The evaluation investigates to what degree the objective is reached, as well as the functioning of the scheme. Hence, the target of the evaluation is the legal scheme as a system.

Key issues in the evaluation are:

- Competence
- Fees by unit arrangement
- Management
- Control and quality assurance
- Quality

2.1.4 Demarcation

This evaluation does not assess the quality of the legal aid provided under the scheme, nor are the scheme compared with similar schemes in other countries.

2.1.5 Method

The evaluation is based on a wide range of methodological approaches, both qualitative and quantitative. All relevant categories of stakeholders have been heard in this process. The main sources of data have been:

- Documents
- Interviews
- Survey
- Statistics

Interviews

In total, we have conducted more than 50 interviews involving approximately 60 informants.

Document Studies

We have undertaken document studies of UDI files on cases of complaints against attorneys, analysis of relevant legislation and an analysis of relevant literature.

Survey

The attorneys involved in asylum cases through the legal scheme have received a web-based survey. Of 116 attorneys 65 responded, making the response rate 56.

Statistics

The UDI provided statistics on the number of cases in the scheme for the years 2007-11. The Ministry of Justice and Public Security provided statistics on expenditure for the scheme and the number of cases of appeals for the years 2009-11.

2.2 Main findings

The evaluation has resulted in a number of interesting findings. The details and the documentation appear in the following chapters of this report. In the following the main findings are presented.

2.2.1 The requirements regarding attorneys formal competence are insufficient

The evaluation has identified a need in the legal scheme for strengthening the requirements regarding attorneys' formal competence. There is a need for establishing requirements for attorneys'

continuing education as well as a fixed-term system within the scheme, to promote attorneys competence development and motivation.

Admission requirements are functional

The admission requirements for attorneys may be continued. However, the question of admission requirements must be viewed in the context of requirements for attorneys' continuing education as well as a fixed-term system within the scheme.

The need for fixed-term system

There is a need for a fixed-term system, demanding that attorneys are required to requalify for the legal scheme after a certain amount of time. There are variable opinions regarding the details of a fixed-term system, and a variety of specific options are discussed under "recommendations" in this report.

Continuing education is important

There are compelling arguments for the introduction of a mandatory continuing education for attorneys within the legal scheme. The training should be provided by institutions independent of the UDI. Some different options are discussed under "recommendations".

2.2.2 Unit price arrangement does not work as intended

Unit price arrangement is based on the notion of an assumed normal average amount of legal assistance required in different types of cases to meet agreed standards of quality in the assistance. The scheme includes the possibility of applying the County Governor for extended support in particularly time-consuming cases.

The evaluation argues that a number of preconditions regarding fees and the actual time spent working on cases by attorneys, are not met. The level of the fee in "Dublin-cases" and in cases entailing personal appearance by attorneys in UNE is too low compared to the required effort.

The evaluation finds that attorneys consider the system of additional financial support from the County Governor to be time-consuming to apply for and largely unavailable due to strict practice.

In sum, this may suggest that the legal scheme fails to provide a framework that ensures sufficient legal assistance to asylum seekers.

2.2.3 Mechanisms for suspension and quality control

There exist rules regarding suspension of attorneys and quality control (cf. RS 2010-052). However, the evaluation reveals that there has not been an effective mechanism for quality assurance of attorneys' work in individual cases, neither has there been any effective sanctions against well documented poor performances by attorneys.

The control structure has the following challenges:

- Reporting of challenges regarding quality
- Effective quality control
- Effective sanctions

The reporting of challenges regarding quality

The evaluation has uncovered existence of barriers to effective reporting of poor quality in legal services provided. There is also a lack of concise standards for what constitutes "good quality" in legal assistance. It is the opinion of Oxford Research that it does not exist an adequate system for uncovering and reporting unsatisfactory quality.

Not effective sanctions

The UDI Coordination unit does not conduct substantial quality control. Poorly conducted legal assistance is not likely to have consequences for the attorney, and during the last five years there are no cases of attorneys being suspended. Obviously, this is not evidence that the control mechanism is ineffective; it could also indicate there has not occurred a quality breach justifying suspension.

Low degree of monitoring and feedback of reported problems

UDI caseworkers and employees at regional UDI offices experience little feedback on development in cases they have sent to the UDI coordinating unit. In sum, the control systems appear not to be sufficiently effective.

Oxford Research believe that an effective system for ensuring quality control is important, both regarding the services providing asylum seekers and the legitimacy of the legal scheme. At the same time, it would be problematic should the

government control the attorneys. The Norwegian Bar Association has championed the principle that any quality control system ensures the independence of attorneys and free legal advice.

2.2.4 Administration of scheme

UDI is the key institution managing the legal scheme, while the County Governors administers the system of extended support in extensive cases.

The process of allocation of attorneys to cases

The evaluation has not provided an entirely clear and unambiguous finding regarding the process of allocation of attorneys. However, the process itself as well as the management of the legal scheme predominantly seem to function as intended.

The portfolio of cases distributed to the individual attorney

Some challenges regarding distribution of cases to attorneys have been identified:

- Insufficient number of cases for attorneys
- Some attorneys have requested the possibility of specialisation, either based on the applicant group or country/region
- Some attorneys voice concern regarding uneven distributions of categories of cases

Regionalisation and equal treatment

The evaluation has not identified unambiguously similar experiences or opinions regarding regionalisation and equal treatment. On the one hand, there are indications that the competence of attorneys in the region is improving. Hence, the concern regarding lack of competence is not a substantial counterargument against regionalisation. On the other hand, it seems that the principle of proximity is not always functional.

The general challenge related to few cases and lack of incentives for specialisation are relevant to the issues of regionalisation and equal treatment.

The practice of County Governors

Oxford Research concludes that the County Governors' practice is experienced or perceived as varying between counties, which is potentially a challenge. The limited survey conducted by Oxford Research on County Governors' practice suggests, however, relatively similar practices cross-counties, with only minor differences. The evaluation

does not permit conclusion on practice, only perception of practice.

2.2.5 Quality

We have asked stakeholders about their views on the quality of attorneys' performances and quality challenges related to the current functioning of the legal scheme.⁴ The findings are based on interviews with UDI, UNE, attorneys, user organisations and the admission staff at asylums.

Most attorneys perform well

The main impression is that the vast majority of attorneys perform well, and the reasons for episodic occurrences of poor performances are numerous and complex.

Views on quality: Variation, but better?

One of the main findings is reports of significant differences in quality between the attorneys. Another key finding is that none of the informants is in favour of an overall restructuring of the scheme; there are only calls for minor adjustments. A third impression is that the quality and ethics of attorneys has improved over time. Possible explanations for the development are the introduction of a maximum limit on the number of cases a single attorney may engage in increased formal training of attorneys. Motivation and interest among attorneys is emphasised as an important factor in promoting quality. The work being done internally among the attorneys, in particular efforts made by the Norwegian Bar Association, is highlighted as an important and possible explanatory factor contributing to raising the quality. However, this evaluation is not arranged to firmly conclude on this subject.

Quality Challenges

Quality Challenges exist

There is broad consensus among informants that cases of poor legal assistance occur, and that measures must be introduced to prevent this. Informants with extensive experience reveal that they have personally witnessed cases of poor quality, with a frequency which make them more than mere curiosities.

The extent of quality problems is uncertain

The evaluation conducted by Oxford Research cannot assert with certainty the extent of quality challenges. To this end, a major investigation of case records and the legal assistance provided is required.

However, it may with certainty be stated that there are quality issues. It may also, based on information from informants with great legal experience (Norwegian Organisation for Asylum seekers (NOAS) and UNE) state that cases marked by significantly poor performance by attorneys are few and far between. The experiences and opinions differ to the largest degree regarding the extent of the category of cases where the legal assistance has been of a poorer quality than what could reasonably be expected. Some informants place 30-40 % of cases in this category, while others estimate 10-20 %. The informants may apply different standards in their assessments.

The main types of quality challenges

There is a significant consensus among informants on what are the typical quality challenges. The table below summarises some of the key challenges:

Tabell 2: Quality challenges

Quality challenges
Insufficient level of individually in complaints on decisions
Not sufficiently informed case
Communication, including proclamation of decision
Special challenges in difficult cases
Cut and paste-practice
Poorly prepared for committee meeting
Does not distinguish well enough between good and bad cases
Insufficient competence
Kilde: Oxford Research AS

What are the main causes of the quality challenges?

There is significant disagreement between informants regarding the causes of quality challenges. Attorneys point to the framework conditions as the main factor for improving quality. Other sources are also concerned with the structures for the attorneys' work, yet also points to significant variations in the quality of this occupational group's performance in asylum cases.

⁴ As noted, this evaluation is not intended as an evaluation of the quality of the legal aid, understood as the quality of the content of attorneys' work. We have thus not entered and analysed case files.

Quality and vulnerable asylum seekers

Cases involving asylum seekers can be complex both in a factual and legal matter. Oxford Research finds that there is a need for even greater expertise in both the UDI and among the attorneys on assisting vulnerable asylum seekers.

Attorneys' incentives and quality

Oxford Research finds that attorneys have little incentive in the current law scheme that contributes to high quality in the assistance provided. There is neither a significant economic incentive nor are there incentives to update technical and construction expertise.

Communication and personal contact between attorney and asylum seekers

Information from various informants indicates a potential for improving how the applicants experience the contact with the attorney. There is also reason to believe that many applicants have unrealistic expectations of the legal assistance.

Quality and indefinite scheme

Oxford Research concludes that a system entailing permanent admission for qualified attorneys does not provide sufficient incentives for professional updating. It seems that the system needs a complete revision in this field and numerous informants argue in favour of a fixed-term arrangement.

Do the asylum seekers get proper and good information about their rights and the asylum process?

Asylum seekers are probably correctly and adequately informed about their rights and the asylum process, receiving information from NOAS and the asylums. However, Oxford Research also finds that many applicants have limited understanding of the asylum process, what an attorney is and the different roles of the various institutions.

2.3 Recommendations

This section provides the key recommendations from Oxford Research. A more detailed discussion of recommendations is made in the various chapters. We have also summarised the key recommendations in a separate table.

2.3.1 Competence

Admission requirements - specialisation for specific cases?

There might be considered firmer qualification demands on attorneys involved in cases involving deportation and cases involving unaccompanied minors, etc. Furthermore, the question of specialised attorneys, for example related to vulnerable asylum seekers, trafficking or unaccompanied minors, have been raised.

There should be requirements for continuing education for attorneys in the legal system

Oxford Research advocates introducing a requirement for continuing upgrading of attorneys formal competence, i.e. in the form of courses every five years. Such a regime should be seen in connection with a transition to a fixed-term system. The course or program should be organised independently of government. There are currently relevant, accessible training in asylum law through PSL (Public Sector Attorneys) and through the European law network (ELENA).

There should be a fixed-term system

Oxford Research recommends the introduction of a fixed-term system where attorneys are appointed to the scheme for five years with an option for another five years, providing satisfactory performance. Oxford Research also recommends that appointments are not made by the UDI, but rather an independent committee that considers attorneys' suitability for admission to the scheme. The committee may be appointed by the UDI or the Ministry of Justice and Public Security.

2.3.2 Unit price scheme

Unit price scheme for cases involving personal appearance in UNE should be changed

It is well documented that the unit price funding for this type of case does not reflect the average time and actual time spent. The unit price scheme for this type of case should therefore be adjusted accordingly.

Unit price scheme for Dublin cases should be considered changed

Oxford Research recommends that the unit price scheme for Dublin cases should be considered modified. However, we believe that the arguments of having underestimated resources for this type of case are documented in a somewhat weaker matter than documentations regarding personal appearance for UNE.

Immigration authorities should consider the possibilities of alternate payment arrangements

Oxford Research believes there is reason to consider alternate models to the unit price scheme that may provide better quality legal assistance and improved incentives for attorneys.

2.3.3 The control system and quality assurance

Improve procedures for reporting sub-standard legal assistance

It may be considered improving procedures for reporting sub-standard legal assistance for civil servants involved in immigration matters. A requirement for improvement is increased awareness of what constitutes sub-standard legal assistance.

Assess the control system regarding the suspension scheme

Oxford Research has found that there is little appearance of quality testing legal assistance made by the Coordinating Unit of UDI.

May the County Governor be suitable as quality assurer?

Oxford Research holds the position that the County Governor is not suitable for handling the task of quality assurance under the current scheme.

2.3.4 Management

Consider if an introduction course for new asylum attorneys may be useful

Oxford Research recommends considering the implementation of a brief introductory course for attorneys admitted to the legal scheme. The course should be organised by the UDI.

UDI should consider introducing an annual dissemination session for UDI/UNE and attorneys

UDI should consider introducing an annual dissemination session (approximately 2.5 to 3 hours), bringing together asylum attorneys, user organisations and representatives of relevant public institutions such as UDI and UNE, to discuss expectations, challenges, etc.

Consider the distribution of cases, both the number and type of case

Oxford Research recommends that the UDI consider altering (or at least investigating) practice concerning the distribution of cases, both numbers and type of cases. We consider it important to ensure a critical mass of cases for each attorney.

Extra support upon request and extension of unit price

The evaluation suggests the need for a closer examine of the system of additional support upon request. The message from attorneys is that the arrangement is not functioning properly. However, this evaluation cannot definitively conclude that the system of additional support does not work.

2.3.5 Quality

One should strive to increase awareness and interaction about what constitutes good legal assistance

It may be needed a review of what one thinks is the minimum requirements of various types of activities.

It should focus on increasing competence regarding vulnerable asylum seekers

Oxford Research finds that there is a need for even greater expertise in both UDI and among the attorneys on vulnerable asylum seekers.

2.3.6 Needs of Research

The need for studying the quality of legal assistance

Oxford Research emphasises the need for a separate study on the quality of the content of legal assistance and the work executed by attorneys in asylum cases.

The Norwegian Bar Association has pointed out that Sweden has carried out a study on the quality

of attorneys' work in asylum cases, cf. report "Quality of the Swedish asylum institute: A study of the Migration Board's investigation of the decisions regarding international protection", the Immigration Service and UNHCR, September 2011.⁵

The report is based on multiple survey methods, including a qualitative investigation of whether complaints on decisions filed by attorneys reflect sufficient knowledge of asylum law and fact. In the report it is estimated that only 60 % of the attorneys met this requirement (see the report at page 51 et seq.).

The need for a comparative study on legal assistance in other countries

Oxford Research argues that the organisation and functioning of legal schemes in the other Nordic countries as well as other countries relevant for comparison is of considerable policy interest. Oxford Research recommends the Ministry of Justice and Public Security examines the possibility such a study in i.e. Finland, Sweden, United Kingdom and Denmark (or other interesting countries).

⁵ The report may be downloaded here:
<http://www.unhcr.se/se/hem/artikel/ddf62a0ccfaa2242d0a7af574087b0b2/unhcr-och-migrationsverket-presenter.html>

Kapittel 3. Bakgrunn

Dette kapitelet har tre hoveddeler:

- Leserveiledning
- Om evalueringen
- Advokatordningen

Kapitelet starter med en kort leserveiledning. Deretter redegjør vi kort for evalueringen og dens formål og problemstillinger. Hoveden av kapitelet er en presentasjon av advokatordningen. En viktig del av kapitelet handler om å analysere advokatordningen som *system*. Hvordan er den bygget opp? Hvilke *forutsetninger og virkemidler* bygger advokatordningen på? Hva er virkemidlene for å nå målet om en rettsikker og effektiv juridisk bistand? Vi setter også advokatordningen inn i et rettsikkerhetsperspektiv og en faktisk kontekst.

3.1 Leserveiledning – rapportens innhold

Dette er en forholdsvis omfattende rapport med beskrivelser og vurderinger av ulike sider av advokatordningen. Ulike leser vil ha ulike behov.

Rapporten består av 10 kapitler. Kapittel 1 er et sammendrag med informasjon om evalueringen, funn og anbefalinger. Kapittel 2 er executive summary. Kapittel 3 redegjør for leserveiledning, kort om evalueringen og bakgrunnsinformasjon om advokatordningen. I kapittel 4 redegjøres for problemstillinger og i kapittel 5 presenteres metoden. Kapitlene 6 til 10 omhandler ulike sentrale temaer som vi evaluerer. Hvert av disse kapitlene har en avsluttende konklusjon og anbefalingsdel, bortsett fra kapittel 10.

I kapittel 6 diskuterer vi spørsmål om kompetanse. Det dreier seg blant annet om opptakskrav, etterutdanning og åremålsystem. Kapittel 7 omhandler stykkprisordningen. I kapittel 8 diskuterer vi ulike spørsmål rundt kontrollsystemet og kvalitetssikring. Kapittel 9 omhandler spørsmål knyttet til UDIs og fylkesmennenes forvaltning av advokatordningen. Kapittel 10 diskuterer vi bl.a. syn på kvalitet og kvalitetsutfordringer.

Det er også viktig å presisere at det er mye informasjon og data i vedleggene. Vedlegg 1 inneholder spørreskjema. Vedlegg 2 alle tabeller fra spørreundersøkelsen. Vedlegg 3 gir de kvalitative kom-

mentarene fra surveyen, mens vedlegg 4 inneholder 16 fortellinger fra asylsøkere. Vedlegg 5 gir et oppsett over advokatenes arbeidsoppgaver og tidsbruk i en ordinær Dublinsak.

3.2 Om evalueringen

Evalueringen er gjennomført i perioden november 2011- august 2012 på oppdrag fra Utlendingsdirektoratet.

Advokatordningen i asylsaker er også tidligere blitt evaluert. I 2003 evaluerte RH Knoff den daværende advokatordningen. Evalueringen påpekte flere utfordringer og forbedringsforslag .

Dagens advokatordning er i hovedtrekk basert på de forslag som ble fremsatt i forrige evaluering.

3.2.1 Formål

Formålet med denne undersøkelsen har vært å gi en evaluering av advokatordningen.

Ett sentralt element i advokatordningen er å sikre rettsikkerhet slik at asylsøkere får den juridiske bistanden og veiledning de har krav på. Advokatordningen skal også sikre en effektiv drift gjennom at tildelingen av advokater skjer på en ryddig og oversiktlig måte.

Rettsikkerhet og om ordningen er utformet og organisert på en hensiktsmessig måte, har vært sentrale perspektiver i evalueringen.

3.2.2 Problemstillinger

Vi har fokusert på å analysere og evaluere hvordan advokatordningens ulike elementer, krav og organisering fungerer. Denne evalueringen er først og fremst en systemevaluering av advokatordningen.

Den helt overordnede problemstillingen er om advokatordningen samlet sett fungerer godt og sikrer rettsikkerhet

Vi ser derfor på de sentrale elementer både enkeltvis og samlet som ett helt system. Fungerer helheten godt? Samtidig har vi undersøkt en rekke konkrete problemstillinger som belyser om advo-

ka-tordningen fungerer i praksis. Her har vi bare nevnt problemstillingene med stikkord, se kapittel 3 for en nærmere beskrivelse av problemstillingene:

Kompetanse

- Opptakskrav
- Etterutdanning
- Insentiver for spesialisering

Stykkprisfinansiering

- Stykkprisfinansieringen
- Insentivvirkninger
- Utvidet støtte ved behov

Forvaltning

- Tildelingen av saker
- Tildelingen av advokater
- Praksis hos Fylkesmennene

Kontrollsystemet og kvalitetssikring

- Suspensjonsmekanismene og kvalitetskontroll
- Tidsubestemt eller åremålssystem
-

Kvalitet

- Synspunkter på kvaliteten
- Kommunikasjon mellom advokat og klient
- Informasjon til asylsøkerne

3.2.3 Avgrensninger

Ikke studie av den juridiske bistanden innhold

Denne evalueringen er ikke og er heller ikke ment som en evaluering av kvaliteten på den juridiske bistanden, forstått som kvaliteten på innholdet i advokatenes arbeid.

Ikke komparative undersøkelser

Oxford Research har i denne evalueringen ikke analysert og vurdert hvordan den juridiske bistanden er organisert og fungerer i andre land. Det ble

bestemt at denne problemstillingen er utenfor evalueringens hovedfokus

3.1 Om advokatordningen

Kjernen i advokatordningen er at asylsøkere får fri rettshjelp (fritt rettsråd uten behovsprøving) ved negativt vedtak. Tildeling av advokat skjer derfor etter at UDI har avslått søknaden om beskyttelse.

I januar 2005 ble rettshjelpsordningen for asylsøkere endret, slik at det ikke lenger ble gitt juridisk bistand fra advokat i første instans i ordinære asylsaker. Det er samtidig viktig å påpeke at visse grupper asylsøkere også innvilges fritt rettsråd i søknadsomgangen. Dette gjelder blant annet for enslige mindreårige asylsøkere

Omfanget av rettshjelpen i dagens advokatordningen varierer i praksis etter sakstype og de konkrete forholdene i saken. Advokatenes godtgjøring fastsettes etter en stykkprisordning. Det er samtidig en sikkerhetsventil i stykkprisordningen gjennom ordningen med utvidet støtte i omfattende saker.

Advokatordningen inkluderer fem regionale advokatlistes og en advokatvaktordning UDIs regionkontorer administrerer lister over hvilke advokater i hver region som deltar i ordningen. Frem til mai 2012 hadde koordineringsenheten i UDI ansvar for å drifte og administrere listen med vaktordning for advokater. Koordineringsenheten hadde også overordnede ansvar for å behandle klagesaker på advokatene. Etter omorganisering i 2012 er koordineringsenheten lagt ned. Ankomstenheten har nå ansvar for å administrere listen med vaktordning for advokater. Fagstaben i Asylavdelingen har det overordnede ansvaret for advokatordningen og behandler klagesakene. Fylkesmannen forvalter ordningen med utvidet støtte i omfattende saker. UNE er klageinstans for vedtak fattet av Utlendingsdirektoratet.

I det følgende redegjør vi nærmere for:

- Formålet med advokatordningen
- Aktørene i advokatordningen
- Kvalitetskrav i asylsaker
- Det rettslige grunnlaget
- System, innhold og virkemidler
- Advokatordningen i tall

- Kritikk av advokatordningen
- Asylsøkere og asylprosess
- Juridisk bistand og rettsikkerhetsutfordringer for asylsøkere

3.1.1 Formål med advokatordningen

Ett sentralt element i advokatordningen er å sikre rettsikkerhet slik at asylsøkere får den juridiske bistanden og veiledning de har krav på. Advokatordningen skal også sikre en effektiv drift gjennom at tildelingen av advokater skjer på en ryddig og oversiktlig måte.

Juridisk bistand som prinsipiell rettsikkerhetsgaranti

Formålet med den juridiske bistanden er å fungere som en rettsikkerhetsgaranti. Det må i den sammenheng presiseres at juridisk bistand ikke er en ubetinget garanti for en rettsikker asylprosess i samtlige enkeltsaker, men juridisk bistand vil langt på vei kunne avhjelpe mange rettsikkerhetsutfordringer knyttet til asylfeltet.

Hensynet til kontradiksjon

Utlendingsforvaltningen har en selvstendig plikt til å opplyse saker tilstrekkelig, jf. forvaltningsloven § 17. Det er imidlertid grenser for hvor langt denne opplysningsplikten rekker.

Juridisk bistand til asylsøkere bidrar til å fremme hensynet til kontradiksjon i den enkelte sak. Advokatene skal sikre at relevante opplysninger og dokumenter blir tilstrekkelig belyst i saken. På denne måten fungerer juridisk bistand som en rettsikkerhetsgaranti ved at saken skal opplyses tilstrekkelig for utlendingsmyndighetene.

Hensynet til allmennhetens tillit til asylinstituttet

Utfallet av en asylsak kan i ytterste konsekvens være et spørsmål om liv og død. I den sammenheng er det viktig for allmennhetens tillit til instituttet at det ytes juridisk bistand til asylsøkerne. Advokater vil i mange sammenhenger kunne påpeke feil og mangler i den enkelte sak, men også feil og mangler knyttet til prosessen som sådan. Advokatens funksjon som "vaktbikkje" står her sentralt som en rettsikkerhetsgaranti.

3.1.2 Aktørene i advokatordningen

De viktigste aktørene i asylprosessen er utover søkerne selv UDI, UNE, NOAS, advokatene, asylmottakene og fylkesmennene. For å gi en grunnleggende forståelse om advokatordningen gis det i det følgende en kort redegjørelse for de ulike aktørenes oppgaver og funksjoner i prosessen.

UDI

Som nevnt er det UDI som forvalter advokatordningen.

UDI har i henhold til forvaltningsloven § 11 en alminnelig veiledningsplikt som forvaltningsorgan. Direktoratet har utarbeidet en opplysningstjeneste som driver informasjonsvirksomhet pr. telefon og e-post innenfor alle saksområder. Opplysningstjenesten svarer på spørsmål fra søkere og andre om regelverk og saksbehandling. Tjenesten gir informasjon om hvordan man skal søke, om saksbehandlingstider og om saken er ferdig behandlet. Aktivt informasjonsarbeid overfor nyankomne asylsøkere ivaretas imidlertid av NOAS gjennom særskilt avtale med UDI.

UNE

UNE er et politisk uavhengig forvaltningsorgan som i henhold til utlendingsloven § 76 er *klageinstans* for vedtak fattet av UDI.

UNE har i henhold til forvaltningsloven § 11 en alminnelig veiledningsplikt som forvaltningsorgan. UNE har etablert en publikumstjeneste basert på personlig fremmøte og telefon som gir asylsøkerne svar på spørsmål om egen sak.

Advokater tilknyttet UDIs advokatordning

Dersom en asylsøker får avslag på sin søknad om beskyttelse av UDI, blir vedkommende tildelt en advokat betalt av det offentlige gjennom UDIs *advokatordning*. Advokaten skal opptre som asylsøkerens medhjelper og skal være et bindeledd mellom søkeren og norske myndigheter. Advokaten skal etter UDIs avslag innkalle søkeren til samtale (evt. med tolk), og utarbeide en klage til UNE på bakgrunn av søkerens anførsler.

Fylkesmannen

Fylkesmannen behandler søknader om fri retts hjelp innenfor sitt fylke. På utlendingsfeltet behandler Fylkesmannen salær oppgaver fra retts-

hjelpesadvokater og advokater tilknyttet UDIs advokatordning.

Advokatene har ansvaret for å dokumentere overfor Fylkesmannen hva slags type sak det er ytt juridisk bistand i og at advokaten som følge av sin arbeidsinnsats har krav på salær. Det er videre anledning til å søke Fylkesmannen om ytterligere bistand dersom det faktiske timeforbruk i ett rettsråd overstiger det dobbelte av det timeforbruk som er grunnlag for stykkprissatsen, jf. stykkprisforskriften § 4 tredje ledd.

3.1.3 Andre aktører

NOAS

NOAS driver på oppdrag fra UDI et informasjons- og veiledningsprogram rettet mot nyankomne asylsøkere om asyloprosess, beskyttelseskriterier og øvrige rettigheter og plikter.

Asylsøkeren gis blant annet informasjon om saksgangen i asylsaker, derunder behandlingen etter Dublin-forordningen, rettigheter og plikter, gjennomføring av asylintervjuet, tilbud om aldersundersøkelse for enslige mindreårige asylsøkere, mulighetene for å få innvilget søknaden, bortfall av botilbudet i asylmottak ved avslag samt retur til hjemlandet. NOAS tar i bruk virkemidler som film, brosjyrer og individuell veiledning tilpasset den respektive asylsøkers språk i informasjonsarbeidet.

NOAS har ikke noen formell rolle i forhold til advokatordningen, men deres informasjons- og veiledningsprogram er likevel viktig.

Mottakene

Mottakene driver målrettet informasjonsarbeid i den hensikt at beboerne kjenner sine rettigheter og plikter, samt får et realistisk bilde av det norske samfunnet og en forståelse av de grunnleggende verdiene det bygger på. Formålet med informasjonsarbeidet er å sikre at beboerne kan ivareta sin egen livssituasjon under mottaksoppholdet og står best mulig rustet til en fremtidig bosetting eller retur til hjemlandet.

Mottakene har ikke noen formell rolle i advokatordningen, men vil ofte være i kontakt med advokater og gi praktisk hjelp til asylsøkere.

3.1.4 Kvalitetskrav i asylsaker

I vedlegg 5 er det gitt en oversikt over typiske arbeidsoppgaver og aktiviteter i en Dublinsak. Oversikten er utarbeidet av advokatene Bente Mostad Tjugum og Halvor Frihagen i Advokatforeningens lovutvalg for asyl- og utlendingsrett.

Arbeidsoppgavene og aktiviteter vil variere etter sakstype (vanlig klagesak, Dublinsak, saker med personlig fremmøte i UNE og sak med sårbare asylsøkere)

Utgangspunkter for en minstekvalitet i en alminnelig klageasylsak

I det følgende vil det redegjøres for en standard for hva som bør kunne forventes fra en advokat i en alminnelig asylsak. I disse sakene har asylsøkeren som nevnt kun krav på juridisk bistand i forbindelse med et avslag fra UDI. Det tas forbehold om at ingen saker er like, og at forventet innsats, arbeidsmengde og kvalitet vil variere relativt med sakens kompleksitet m.v.

Det må forventes at advokaten underretter asylsøkeren umiddelbart om UDIs avslag, herunder om klagemuligheter til UNE og fristene for dette. Deres klienten ønsker å klage, eller det er uklart om han ønsker det må advokaten innen de frister som er satt fremsette en klage og be om utsatt iverksettelse.

I forbindelse med klagen må det forventes at advokaten innkaller klienten til et møte, eller at advokaten gjennom telefonkonferanse med tolk får diskutert premissene for UDIs avslag med klienten. Basert på klientens anførsler til klagen og advokatens egne juridiske og faktiske betraktninger må advokaten sende klagen til UNE. Her bør man kunne forvente at advokaten også undersøker relevante rettskilder, samt gjør seg kjent med eventuell landinformasjon av betydning for klagen.

Ved avslag på klage må advokaten snarest underrette klienten om UNEs vedtak og hva dette innebærer. Vedtakets innhold må formidles til klienten tatt i betraktning at dette er skrevet på norsk, videre må klienten gjøres kjent med vedkommandes plikt til å forlate landet innen den fastsatte utreisefristen.

3.1.5 Det rettslige grunnlaget for advokatordningen

Utlendingsloven gir fri rettshjelp for noen typer saker.

Særregulering av fri rettshjelp ved negativt vedtak

Det fremkommer av utlendingsloven § 92 og utlendingsforskriften § 17-17 at asylsøkere som hovedregel først har rett til fritt rettsråd uten behovsprøving ved *negativt vedtak* fattet av UDI. Tildeling av advokat skjer derfor etter at UDI har avslått søknaden om beskyttelse.

Når særreglene i utlendingsloven ikke får anvendelse, gjelder reglene i lov om fri rettshjelp 13. juni 1980 nr. 35, dvs. det er da alminnelig behovsprøving.

Veiledning fra uavhengig organisasjon - NOAS

Asylsøkere som ikke får fritt rettsråd uten behovsprøving før UDI fatter vedtak i saken, har i utgangspunktet rett til et tilbud om individuell veiledning fra en uavhengig organisasjon, jf utlendingsforskriften 17-17 annet ledd. Dette innebærer at asylsøkere som har søkt beskyttelse (asyl) i Norge i perioden de venter på å bli intervjuet av UDI, får informasjon og veiledning av Norsk Organisasjon for Asylsøkere (NOAS).

Stykkprisforskriften

Forskrift om salær fra det offentlige til advokater m.fl. etter faste satser (stykkprissatser) ved fritt rettsråd og i straffesaker 18.09.01 (Stykkprisforskriften) fastsetter godtgjøring etter stykkprissatser i utlendingssaker.

Rundskriv RS 2010-052 organiseringen av advokatordningen

De praktiske sider og organiseringen av advokatordningen er bl.a. regulert i rundskrivet RS 2010-052 "Organisering av advokatordningen for asylsaker - utlendingsforskriften § 17-20".

3.1.6 System, innhold og virkemidler

Vi skal nå se advokatordningen i et systemperspektiv. Fokuset er på organisatoriske forhold rundt advokatordningen og hvordan advokatordningen som system er tenkt å fungere. Hvordan er den

bygget opp? Hvilke *forutsetninger og virkemidler* bygger advokatordningen på? Hva er virkemidlene for å nå målet om en rettssikker og effektiv juridisk bistand?

En samlet *skriftlig* fremstilling av organisatoriske elementer og begrunnelse for advokatordningens system og utforming har vi ikke funnet. Det følgende er derfor Oxford Researchs konstruksjon og tolkning av forutsetninger og hvordan systemet i advokatordningen er tenkt å fungere.

Vi har systematisert advokatordningens innhold, system og virkemidler i 4 hovedkategorier:

- Kompetanse
- Stykkprisfinansiering
- Forvaltning
- Kontrollsystemet og kvalitetssikring

3.1.7 Advokatordningens kompetansekrav

Formell kompetanse

Det er *bare* advokater med gyldig advokatbevilgning som kan delta i ordningen. Disse advokatene har imidlertid anledning til å fordele saker videre til sine eventuelle fullmektiger.

Dette kravet om gyldig advokatbevilgning utelukker rettshjelpere og andre med kompetanse i utlendingsrett til å være med i advokatordningen, slik som frivillige organisasjoner.

Realkompetansekrav

Det fremkommer av UDIs rundskriv RS 2010-052 at det er "ønskelig" at de advokater som tilknyttes ordningen har *bred juridisk kompetanse*. Med dette menes at advokaten "må ha erfaring innenfor flere juridiske fagfelt (minimum 3)". Videre skal alle advokater som er med i ordningen ha "kjennskap" til asyl- og flyktningrett. I henhold til rundskrivet skal spesialkompetanse som er relevant i asylsaker, slik som barnefaglig kompetanse, kompetanse på kvinnerelaterte problemstillinger, kompetanse på menneskerettigheter og lignende, tillegges vekt ved opptak i ordningen. Det skal ved opptak til ordningen "foretas en helhetsvurdering av de aktuelle advokatenes kompetanse".

Det foreligger altså visse krav til formell kompetanse og særlig kompetanse og erfaring innen asyl- og flyktningrett.

Ingen krav om etterutdanning

Det er ingen obligatoriske krav til etterutdanning eller aktivitetskrav i dagens advokatordning. Ordningen synes å bygge på en forutsetning om at det er advokatenes ansvar selv å utvikle sin kompetanse og/ eller at krav om obligatorisk etterutdanning ikke er hensiktsmessig.

Selv om det ikke er obligatoriske krav, kan det godt være at mange av advokatene i ordningen oppdatter seg faglig.

Når det gjelder kompetansekravene, herunder opptakskrav og krav til etterutdanning, er det verd å merke seg noen faktiske utviklingstrekk som spørsmålet bør ses i lys av:

Utlendingsretten har de siste årene utviklet seg til å bli et særskilt spesialisert rettsområde. Advokater og rettshjelpere som skal bistå i saker om beskyttelse må forholde seg til både et komplekst regelverk, vanskelige bevisterskler og vurderingstemaer, samt den til enhver tid gjeldende landinformasjon som foreligger fra det aktuelle land. Dette skaper et behov for at advokater på området innehar tilstrekkelig kunnskap om regelverket og er oppdatert på landinformasjon.

3.1.8 Tidsbruk og stykkprisfinansiering

Et sentralt element i advokatordningen, er at advokatene gis godtgjørelse etter en såkalt *stykkeprisfinansiering*.

Stykkeprisfinansieringens forutsetninger

Stykkeprisfinansieringen bygger på en antatt normert gjennomsnittsbetraktning av tidsbruken i ulike sakstyper. Dersom den normerte antatte tidsbruken er i rimelig samsvar med den faktiske tidsbruken, er det grunn til å anta at ordningen fungerer rimelig godt. Overordnet bør stykkeprisfinansieringen sikre tid og finansiering til en rettsikker og forsvarlig juridisk bistand i de ulike sakene.

Stykkeprisordning forutsetter at man i noen saker bruker mer tid enn stykkeprisen, men systemet legger til grunn at dette over tid vil jevne seg ut i det andre saker er antatt å ta mindre tid enn forutsatt.

Stykkeprisordning i klagesaker om beskyttelse

Hvis UDI avslår søknaden om beskyttelse, vil søkeren få tilbud om et visst antall timer gratis advokathjelp for å klage. Hvor mange timer hjelp en asylsøker kan få vil variere avhengig av blant annet hvilket land søkeren kommer fra og om søknaden om beskyttelse behandles etter Dublin-regelverket. Søkerne tildeles en advokat fra UDIs egen advokatliste, og det tilstrebes at søkerne tildeles advokater i geografisk nærhet.

Åpenbart grunnløse og utsatt iverksettelse

I asylsaker UDI anser å være åpenbart grunnløse, gis tre timers fritt rettsråd uten behovsprøving i klageomgangen. Ytterligere to timers bistand innvilges dersom det samtykkes i utsatt iverksettelse.

Stykkpris i saker etter Dublin II-forordningen

I saker som behandles etter Dublin II-forordningen og første asyllandssaker gis det to timers fritt rettsråd uten behovsprøving i klageomgangen, og ytterligere tre timer dersom direktoratet samtykker i utsatt iverksettelse.

Normale klagesaker

Normale klagesaker gis en stykkpris på fem timers juridisk bistand.

Stykkpris ved personlig fremmøte for UNE

Etter stykkprisforskriften § 5 gis det et tillegg med 5 ganger salærsatsen (dvs. 5 timer) ved personlig fremmøte i UNE.

Utvidet støtte i omfattende saker

Enkelte saker er så arbeidskrevende at stykkepris-satsen *ikke* vil gi tilfredsstillende kompensasjon for arbeidet. Dette er også reflektert i regelverket som inneholder en bestemmelse om at det er anledning til å søke fylkesmannen om utvidelse av en bevilling til fritt rettsråd i de tilfellene faktisk samlet timeforbruk overstiger det dobbelte av det timeforbruk som er grunnlag for stykkeprissatsen. En slik søknad kan også fremmes dersom det på et senere tidspunkt er behov for ytterligere bistand i samme sak. Søknaden skal vurderes etter rettshjelpsfor-skriften § 3-5, jf. rundskriv G12-2005 om fri retts-hjelp pkt. 5.6.

Det fremkommer av stykkeprisforskriften § 5 siste ledd at dersom faktisk samlet timeforbruk i ett rettsråd overstiger det dobbelte av det timefor-bruket som er grunnlag for stykkeprissatsen, eller er det på et senere tidspunkt behov for ytterligere bistand i samme sak, skal søknad om utvidelse av bevilling til fritt rettsråd sendes fylkesmannen, jf. rettshjelpsfor-skriften § 3-5.

Det settes videre vilkår etter rettshjelpsforskriften § 3-5 om at man i disse tilfellene må kunne godtgjøre at det foreligger "særlige omstendigheter". Som nevnt ovenfor har advokatene gitt tilbakemelding om at fylkesmennes praksis etter disse bestemmelsene kan synes restriktiv.

Det er advokaten som skal godtgjøre at det foreligger slike særlige omstendigheter ved oppdraget som begrunner en timebruk over det dobbelte av stykkprissatsen. Fylkesmannen skal på bakgrunn av advokatens redegjørelse vurdere om det foreligger slike særlige omstendigheter. I vurderingen skal det legges vekt på sakens omfang og kompleksitet samt om søkerens psykiske, fysiske eller sosiale forhold medfører at det tar lenger tid enn normalt å yte nødvendig juridisk bistand, jf. G12-2005 punkt 5.6. I saker som bærer klart preg av krangel eller kverulering fra søkers side og i saker hvor søker selv er skyld i konflikten eller ikke har medvirket til å finne en rimelig løsning, anses det ikke å foreligge slike særlige omstendigheter som gir grunnlag for å utvide rettsrådsbevillingen, jf. rundskrivet.

Dersom fylkesmannen kommer til at det ikke er godtgjort å foreligge særlige omstendigheter ved oppdraget som begrunner en slik timebruk, skal søknaden avslås.

I motsatt fall gis en generell utvidelsesfullmakt, dvs. en blankofullmakt som i fri sakførselssaker. Det faktum at det gis en generell fullmakt innebærer ikke at det er anledning til å bruke et ubegrenset antall timer fritt rettsråd. Ved innsending av arbeidsoppgaven fastsettes salæret etter salærforskriften § 7, dvs. at det kun er rimelig og nødvendig arbeid som dekkes av det offentlige. Dette skal inntas og fremgå uttrykkelig av fylkesmannens innvilgelsesvedtak, jf. rundskrivets punkt 5.6.

Fritt rettsråd i første instans

Etter forskriften § 17-18 første ledd, gis det fritt rettsråd uten behovsprøving i første instans (ved UDIs behandling av saken) til enslige mindreårige asylsøkere, og saker som kan berøre rikets sikkerhet, utenrikspolitiske forhold eller der eksklusjon kan bli utfallet. Det er ikke åpnet for at det skal kunne innvilges fritt rettsråd uten behovsprøving til andre grupper enn de ovennevnte. Asylsøkere med spesielle behov vil kunne søke fri rettshjelp hos Fylkesmannen etter de ordinære reglene (fritt rettsråd med behovsprøving, jf. lov om fri rettshjelp 13.06.80 § 13 tredje ledd).

Sammenfatningsvis

Stykkprisorrdningen bygger på en *antatt* normert *gjennomsnittlig* tidsbruk etter ulike sakstyper som er tilstrekkelig til å sikre en forsvarlig og rettssikker juridisk bistand. Dette er en meget sentral forutsetning.

Det ligger samtidig innebygget en «sikkerhetsventil» i regelverket gjennom muligheten til å søke fylkesmannen om utvidet støtte ved særlig tidkrevende saker. Det er flere vilkår som må være oppfylt, blant annet må faktisk samlet timeforbruk i ett rettsråd overstige det dobbelte av det timeforbruket som er grunnlag for stykkprissatsen. Det settes videre vilkår etter rettshjelpsforskriften § 3-5 om at man i disse tilfellene må kunne godtgjøre at det foreligger "særlige omstendigheter" ved oppdraget som begrunner en slik timebruk. Det samlede salæret skal i så fall fastsettes skjønnsmessig av fylkesmannen etter salærforskriften § 7.

3.1.9 Kontrollsystemet og kvalitetskontroll

Dagens advokatordning har et system for kvalitetskontroll.

Rapportering og kontroll

Det fremkommer av RS 2010-052 at dersom det foreligger en "begrunnet klage på advokatens arbeidsutførelse eller brudd på god advokatskikk, jf. kapittel 12 i advokatforskriften, og Utlendingsdirektoratet legger klagen til grunn, kan det medføre suspensjon fra ordningen. Utlendingsdirektoratet vil også kunne klage forholdet inn for Disiplinærnemnden". Det gis videre grunnlag for suspensjon fra advokatordningen dersom Utlendingsdirektoratet har politianmeldt en advokat i ordningen. Det kan i tillegg være aktuelt å klage saken til Disiplinærnemnden fra UDIs side.

Rapportering fra andre aktører

RS 2010-052 legger opp til at personer, organisasjoner eller offentlige organer som gjennom sine aktiviteter kommer i befatning med asylsøkere og deres advokater, og fatter mistanke om mislighold fra advokatens side, vil kunne ta opp slike forhold med UDI for å unngå eventuelt ytterligere uregelmessigheter. UDI vil på bakgrunn av en slik henvendelse igangsette de nødvendige tiltak for å avdekke om det er grunnlag for reaksjoner.

Kontroll basert på *rapportering fra andre aktører* på utlendingsrettens område kan synes utilstrekke-

lig da disse nødvendigvis ikke vil ha befatning med alle utlendingssaker hvor det er gitt fri rettshjelp fra det offentlige. Videre er det ikke sikkert at for eksempel frivillige organisasjoner eller andre ønsker å påta seg rollen som varsler hvor man står overfor kritikkverdig juridisk arbeid i en utlendingssak.

Eget tiltak fra UDI

Rundskrevet presiserer imidlertid at UDI også av eget tiltak kan igangsette undersøkelser ved mistanke om uregelmessigheter. Dette legger et stort ansvar på UDI som kvalitetskontrollør av advokatarbeidet. UDI kan gjennom sin behandling av sakene få et inntrykk av arbeidsinnsatsen som er nedlagt i den enkelte sak.

Kontrollorgan: Uavhengighet og kontroll

I UDI var systemet for å fange opp saker at det kom inn rapporteringer til *koordineringsenheten* som administrerte advokatordningen frem til mai 2012. Handlet klagen om noen som er på regionale lister, gikk klagen via regionkontorene til koordineringsenheten. Den formelle myndigheten til å suspendere lå hos fagsjef i asylavdelingen.

Fra mai 2012 er ansvaret for advokatordningen overført til Fagstab i asylavdelingen i UDI som blir ansvarlig for drift av advokatordningen og for kontroll og klagesaksbehandling.

Her oppstår det imidlertid enkelte prinsipielle problemstillinger. Det kan fremstå som uheldig at UDI skal opptre som kontrollør av de personer som på oppdrag fra det offentlige skal fungere som en kvalitetssikrer av nettopp UDIs saksbehandling.

3.1.10 Forvaltning og drift av ordningen

Frem til mai 2012 administrerte som nevnt den såkalte koordineringsenheten en vaktordning for advokater. Fra mai 2012 er det Fagstab i asylavdelingen i UDI som blir ansvarlig for drift av advokatordningen og for kontroll og klagesaksbehandling.

Det er UDIs regionkontorer som administrerer lister over hvilke advokater i hver region som deltar i ordningen. Hovedregelen for tildeling av advokat i asylsaker, er som nevnt at søkeren tildeles advokat av regionkontoret fra advokatlisten i den regionen hvor søkeren bor når retten til fritt rettsråd uten behovsprøving inntreffer. Målet er å tilrette-

legge for geografisk nærhet mellom søkeren og advokaten.

Som nevnt under avsnittet om stykkprisfinansiering er det fylkesmennene som forvalter ordningen med utvidet støtte.

3.1.11 Advokatordningen i tall

Fordeling av saker på advokater

Tabell 3 viser antall klagesaker med advokat i advokatordningen for årene 2007-11. Saker til medfølgende barn er tatt ut, fordi dette gir et riktigere bilde av tallet på saker. Tabellen viser at det var totalt 17 071 klagesaker i perioden. Antall saker per år varierer betydelig, 1 605 i 2007 til 5 784 i 2009.

Tabell 3: Asyladvokatsaker 2007-11. Antall.

Årstall	Antall saker
2007	1 605
2008	4 150
2009	5 784
2010	3 031
2011	2 501
Totalt	17 071
Kilde: UDI	

Totalt 151 advokater var involvert i de 17 071 sakene i perioden 2007-11, hvilket gir et gjennomsnitt på 114 saker. Antall saker for den enkelte advokat varierer imidlertid stort. Advokaten som hadde flest saker i femårsperioden hadde 436 saker, mens 31 advokater kun hadde én asylsak.

Tabell 4 viser en fordeling av advokater på antall saker. Tabellen viser at én advokat hadde 400 eller flere saker, ti advokater hadde mellom 300 og 399 saker, 28 advokater hadde mellom 200 og 299 saker, 38 advokater hadde mellom 100 og 199 saker, og 74 advokater hadde 99 eller færre saker.

Tabell 4: Fordeling av advokater på saker. Antall.

Antall saker	Antall advokater
>400	1
300 - 399	10
200 - 299	28
100-199	38
1 - 99	74
Totalt	151
Kilde: UDI	

Tabell 5 viser fordelingen av advokater på andel saker. Tabellen viser at de 30 advokatene som hadde flest asylsaker i årene 2007-11 i sum hadde 50,5 % av alle asylsaker i perioden, mens de 60 advokatene som hadde flest asylsaker i årene 2007-11 i sum hadde 82,7 % av alle asylsaker i perioden.

Tabell 5: Fordeling av advokater på saker. Andel.

Antall advokater	Antall saker	Andel saker kum.
30	8 626	50,5
60	14 117	82,7
90	16 892	99,0
120	17 040	99,8
151	17 071	100,0
Kilde: UDI		

Innvilgede og ferdigbehandlede saker – antall og kostnader

Tabell 6 og 7 viser henholdsvis antall og advokat-kostnader for innvilgede og ferdigbehandlede asylsaker for årene 2009-11, fordelt på Utlendings-saker (§ 11 (1) nr. 1, jf. spf § 5(2) nr. 1 b) og Klager i asylsaker (§ 11 (1) nr. 1, jf. spf § 5(2) nr. 1 c)⁷. Det er antall og kostnader for kategorien klager i asylsaker som er det vesentlige i denne sammenheng. I treårsperioden var det totalt 26 081 saker som medførte advokat-kostnader på 125,8 millioner kroner.

Antall saker og kostnader var høyest i 2010, da det var 11 111 saker og advokat-kostnader på 50,9 millioner kroner, og lavest i 2011, da det var 6 267 saker og advokat-kostnader på 34,6 millioner kroner.

⁷ Det gjelder:»Ved søknad om asyl fra enslig mindreårig asylsøker, i saker som kan berøre rikets sikkerhet, utenrikspolitiske forhold eller der eksklusjon fra flyktningstatus kan bli utfallet», jfr. Stykkprisforskriften.

Tabell 6: Innvilgede og ferdigbehandlede saker. 2009-11. Antall.

	2009	2010	2011	2009-11
Utlendingssaker	1 621	1 790	995	4 406
Klager i asylsaker	7 082	9 321	5 272	21 675
Sum	8 703	11 111	6 267	26 081

Kilde: Justisdepartementet

Tabell 7: Innvilgede og ferdigbehandlede saker. 2009-11. Advokatkostnad i kroner.

	2009	2010	2011	2009-11
Utlendingssaker	6 778 150	7 730 086	5 316 943	19 825 179
Klager i asylsaker	33 478 575	43 213 713	29 234 910	105 927 198
Sum	40 256 725	50 943 799	34 551 853	125 752 377

Kilde: Justisdepartementet

3.1.12 Kritikk av advokatordningen

Dagens advokatordning ble endret i 2006, og har i likhet med den forrige vært utsatt for offentlig kritikk. I media har flere kritiske artikler blitt skrevet. Høsten 2011 var det en artikkel i aftenposten om svak kvalitet og asyladvokater som ikke holdt mål. Det ble blant annet hevdet at standardbrev forekommer, at noen av advokatene i for liten grad får frem og vedlegger faktiske relevante opplysninger og at det også forekommer dårlig kjennskap til regelverket og jussen på området. Vi presiserer at dette er påstander og kritikk som er blitt frem satt og ikke en virkelighetsbeskrivelse⁸.

Kritikken fra aktører på utlendingfeltet som Advokatforeningen, NOAS og Juss Buss⁹ har hovedsakelig vært rettet mot følgende punkter:

Kvalitetskontroll

- Advokatordningen mangler effektive mekanismer for både forhåndsgodkjenning og etterkontroll av advokatenes arbeid i enkeltsaker. Videre mangler UDI effektive sanksjonsmidler ("suspensjonsmekanismer") overfor advokater som ikke leverer et tilfredsstillende produkt.

Tidsbruk og stykkprisfinansiering

- Enkelte advokater gjør ikke et tilstrekkelig godt arbeid i den enkelte asylsøkers sak, hvilket går på bekostning av søkerens rettsikkerhet.
- Stykkprisforskriften muliggjør overfakturering av det offentlige hvor arbeidet ikke står i sammenheng med det fakturerte.
- Samvittighetsfulle advokater overskrider stykkprisforskriftens standardsatser ved å bruke et større antall timer per sak, hvilket medfører gratisarbeid og redusert inntekt for disse.
- Advokatforeningen mener salærsatsen i Dublin-saker og ved personlig fremmøte for UNE er for lav tatt den påkrevde arbeidsinnsatsen i betraktning.

Kompetanse

- Advokatordningen har blitt kritisert for et fravær av presise formelle kriterier for opptak til ordningen.
- Flere har hevdet at det bør være krav om etterutdanning og at ordningen bør være tidsbestemt/åremålssystem.

⁸ <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/article3576410.ece>

⁹ «Retts hjelp på utlendingretten område», Brev fra Advokatforeningen, Juss Buss og NOAS sendt til Justisdepartementet 26/8 2011.

3.1.13 Nærmere om kritikken

Kvalitetskontroll

Advokatordningen er blant kritisert for manglende mekanismer for kvalitetskontroll av arbeidet som utføres i den enkelte sak.

Kritikken har blant annet gått ut på at utlendinger som søker beskyttelse i Norge har manglende språkkunnskaper og har dårlige forutsetninger for å vurdere kvaliteten av det juridiske arbeidet deres respektive advokat har levert i vedkommendes utlendingssak. Regelverket krever en begrunnet klage fra en klient for at suspensjon skal vurderes fra UDIs side, jf. RS 2010-052.

RS 2010-052 legger opp til at personer, organisasjoner eller offentlige organer som gjennom sine aktiviteter kommer i befatning med asylsøkere og deres advokater, og fatter mistanke om mislighold fra advokatens side, vil kunne ta opp slike forhold med UDI for å unngå eventuelt ytterligere uregelmessigheter. UDI vil på bakgrunn av en slik henvendelse igangsette de nødvendige tiltak for å avdekke om det er grunnlag for reaksjoner. Kontroll basert på rapportering fra andre aktører på utlendingsrettens område kan synes utilstrekkelig da disse nødvendigvis ikke vil ha befatning med alle utlendingssaker hvor det er gitt fri rettshjelp fra det offentlige. Videre er det ikke sikkert at for eksempel frivillige organisasjoner eller andre ønsker å påta seg rollen som varsler hvor man står overfor kritikkverdig juridisk arbeid i en utlendingssak.

Rundskrivet presiserer imidlertid at UDI også av eget tiltak kan igangsette undersøkelser ved mistanke om uregelmessigheter. Dette legger et stort ansvar på UDI som kvalitetskontrollør av advokatarbeidet. UDI kan gjennom sin behandling av sakene få et inntrykk av arbeidsinnsatsen som er nedlagt i den enkelte sak. Her oppstår det imidlertid enkelte prinsipielle problemstillinger hva angår forholdet mellom UDI som forvaltningsorgan og advokatenes rolle som kontrollør av UDIs saksbehandling på vegne av sine klienter. Det kan fremstå som uheldig at UDI skal opptre som kontrollør av de personer som på oppdrag fra det offentlige skal fungere som en kvalitetssikrer av nettopp UDIs saksbehandling.

Kritikk knyttet til stykkprisordningen

Problem 1: Overfakturering

Advokatordningen blitt kritisert for at enkelte advokater overfakturerer det offentlige ved at det utbetales salær for flere timer enn det i realiteten er lagt ned arbeid.

Problem 2: "Gratisarbeid" og rettsikkerhetsutfordringer

Samtidig har Advokatforeningen kommunisert at samvittighetsfulle advokater ender opp med å gjøre gratisarbeid for sine klienter fordi stykkprisforskriften ikke gir tilstrekkelig fleksibilitet i forhold til den påkrevde arbeidsmengden i den enkelte sak. Konsekvensene av dette er i følge kritikken at en del advokater velger å arbeide gratis for å sikre at rettsikkerheten til deres klienter er tilstrekkelig ivaretatt overfor utlendingsforvaltningen. Dette gjelder særlig i saker etter Dublin II-forordningen og i saker hvor det gis personlig fremmøte for UNE.

Stykkpris i saker etter Dublin II-forordningen

Det følger av stykkprisforskriften § 5 at advokater med saker som knytter seg til Dublin II-forordningen tilkjennes et salær tilsvarende 2 ganger den offentlige salærsats.

Rapporten fra RH Knoff konkluderte imidlertid med at disse sakene burde honoreres med et salær tilsvarende 3 ganger den offentlige salærsats.

Advokatforeningen har gitt uttrykk for at stykkprisforskriften på dette området ikke står i forhold til den arbeidsinnsatsen som er påkrevet i en typisk Dublin-sak. På 2 timer er det lagt opp til at advokaten skal behandle hele saken for sin klient. I de fleste tilfeller innebærer det at advokaten må lese sakens dokumenter, sende brev med kopi av vedtak til klienten, fakse innkalling til konferanse til mottaket, innkalle tolk, avholde konferanse med klienten med støtte av tolk for å gå igjennom vedtak og klage, og til slutt skrive brev med klage og begjære utsatt iverksetting.

Advokatforeningen opplyser at de fleste advokater bruker 4 timer på dette arbeidet. I tillegg forekommer det at man som advokat bruker ekstra tid på en sak, gjerne fordi klienten bor på et desentralisert mottak og mottaket ikke klarer å formidle innkallingen på kort tid slik at klienten ikke møter opp til samtale. I disse tilfellene må ny samtale settes opp, og det forekommer at det foreligger nye opplysninger og dokumentasjon i saken som må viderefremmes til utlendingsforvaltningen.

Stykkpris ved personlig fremmøte for UNE

Etter stykkprisforskriften § 5 gis det som tidligere nevnt et tillegg med 5 ganger salærsatsen ved personlig fremmøte i UNE.

Kritikken mot ordningen har blant annet vært at det i praksis viser seg at nemndsmøtene som regel overskrider 5 timer.

I tillegg til dette kommer blant annet saksforberedelser, slik at en sak i gjennomsnitt i følge kilder i advokatstanden gjerne krever ni timers arbeid. I praksis skaper dette et dilemma for advokatene som skal bistå i en sak hvor det er gitt personlig fremmøte for UNE. Advokaten kan ikke bruke lang tid på sine forberedelser i saken dersom vedkommende ikke skal ende opp med å gjøre gratisarbeid. Konsekvensene av dette kan bli at asylsøkerens rettsikkerhet svekkes fordi advokaten ikke har hatt tilstrekkelig tid til forberedelser. Oxford Research har i lys av ovennevnte vurdert salærsatsen for advokater ved personlig fremmøte for UNE.

Utvidet støtte

Fylkesmennene har videre vært kritisert for å praktisere unntaksbestemmelsene for strengt i saker som av advokater oppfattes som omfattende og krevende.

Kompetanse

Kritikk knyttet til opptakskrav

Advokatorordningen har blitt kritisert for et fravær av presise formelle kriterier for opptak til ordningen, særlig med hensyn til faglige kvalifikasjoner og erfaring fra utlendingsfeltet.

Krav om etterutdanning?

Utlendingsretten har de siste årene utviklet seg til å bli et særskilt spesialisert rettsområde. Advokater og rettshjelpere som skal bistå i saker om beskyttelse må forholde seg til både et komplekst regelverk, vanskelige bevisterskler og vurderingstemaer, samt den til ethvert tid gjeldende landinformasjon som foreligger fra det aktuelle land. Dette skaper et behov for at advokater på området innehar tilstrekkelig kunnskap om regelverket og er oppdatert på landinformasjon. Slik ordningen fremstår i dag er det i følge kritikken for lave krav til kurs eller omfattende praktiske kunnskaper innen utlendingsretten. Videre stilles det ikke krav til etterutdanning for advokater som skal praktisere utlendingsrett på oppdrag for det offentlige.

NOAS har blant annet tatt til orde for å bedre advokatenes tilgang til oppdatert informasjon, og

mener det er ønskelig at det etableres tiltak som kan sørge for at rettshjelpere i asylsakene har tilgjengelig det kunnskapstilfanget som er nødvendig for at de skal kunne tjene sine klienters interesser. Det er også grunn til å nevne at det i regi av Juristenes utdanningscenter avholdes et årlig kurs i utlendingsrett som tar sikte på å holde advokater og rettshjelpere oppdatert på fagområdet.

3.1.14 Asylsøkere og asylprosess

Antallet asylsøkere varierer sterkt mellom ulike år. Det samme gjør hvilke land asylsøkeren kommer fra. I UDIs årsrapport for 2011¹⁰ presenteres det enkelte nøkkeltall for asylsøkere.

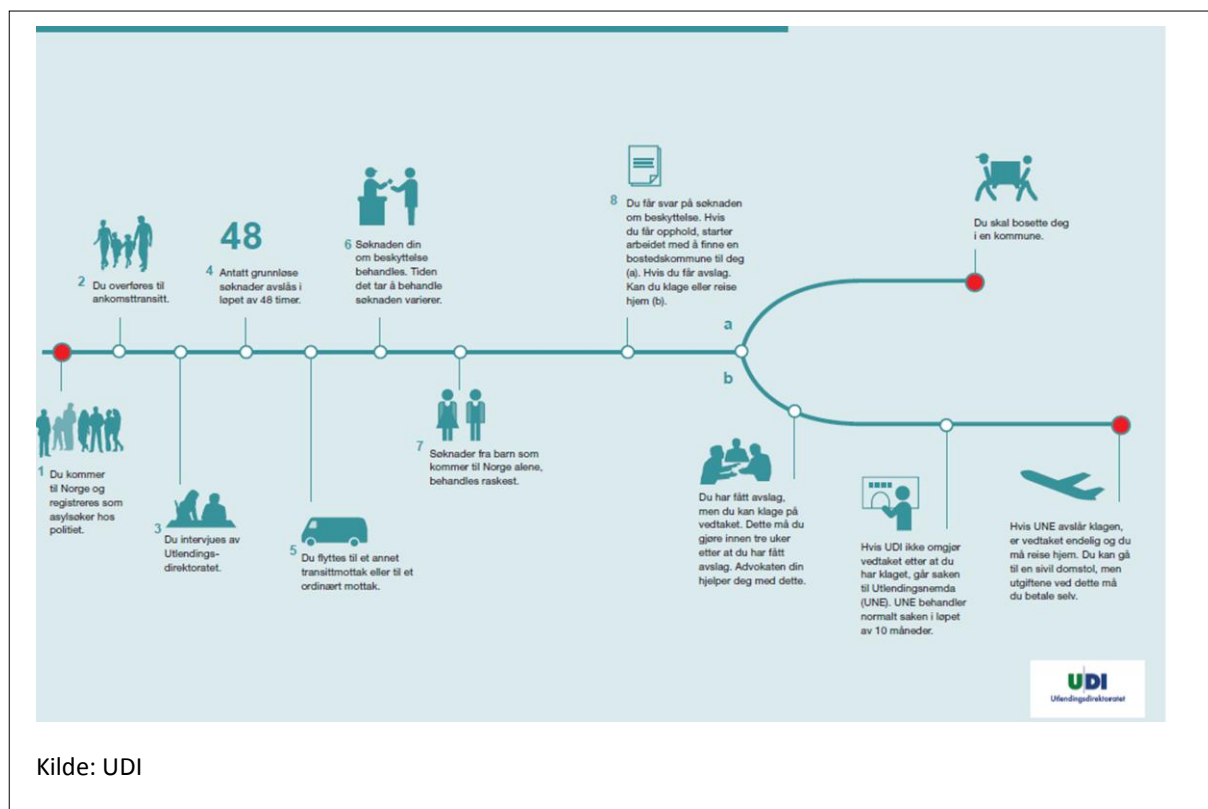
I 2011 fikk 4 000 personer innvilget opphold i Norge etter å ha søkt beskyttelse (asyl) her. Det utgjorde over halvparten av alle asylsøknadene UDI realitetsbehandlet.

UDI behandlet færre asylsøknader i 2011 enn i 2010, og færre fikk innvilget opphold. Siden flere av søkerne hadde et reelt beskyttelsesbehov, økte imidlertid andelen som fikk innvilget opphold fra 41 prosent i 2010 til 52 prosent i 2011. 3 600 personer fikk status som flyktning. 440 personer fikk opphold på grunn av særlig tilknytning til Norge eller sterke menneskelige hensyn, og nesten halvparten av disse var barn og ungdom under 18 år.

Vi ser av figuren at den juridiske bistanden til asylsøkere først og fremst er aktuelt i "8b – situasjonen". Man har da fått svar på vedtak. Det er to muligheter her. Asylsøkeren har fått avslag og kan klage på vedtaket. Da har man krav på rettshjelp ved advokat. Dette er kjernen i advokatorordningen. Tallene på søkere, vedtak og avslag viser at hvordan advokatorordningen virker er et viktig spørsmål for mange asylsøkere, og også et viktig spørsmål for utlendingsforvaltningen og samfunnet. I figuren nedenfor viser vi en figur over asylprosessen.

¹⁰ UDI årsrapport 2011

Figur 1: Asylprosessen



Kilde: UDI

3.1.15 Juridisk bistand og rettsikkerhetsutfordringer for asylsøkere

Bruken av rettshjelp overfor asylsøkere og flyktninger med avslag skjer i et komplisert rettsosialogisk felt.

Svært viktig for asylsøkeren

Før det første kan det være mye som står på spill for klienten som har fått avslag. I en del saker er avslaget gitt fordi saken klart er grunnløs. Men der hvor det er tvil, står man overfor et betydelig rettsikkerhetsproblem. Man nekter en person adgang til å oppholde seg i Norge, og nektelsen kan i verste fall medføre at vedkommende sendes tilbake til et hjemland hvor han risikerer forfølgelse, fengsling osv. I en rettsikkerhetssammenheng er dette betenkelig selv om det kan skje i meget få tilfeller. Rettsikkerhetshensynet er altså meget tungtveid i asylsaker.

Betydelig omfang

I 2011 gav UDI avslag på søknaden om beskyttelse til 3810 personer¹¹. Dette gjør ordningen kostbar, se over i kapitelet hvor kostandene er presentert. Siden tilgangen til rettshjelp fordeles nokså likt mellom klientene, er det en risiko for at klienter som faktisk er blitt feilbedømt vil få en utilstrekkelig advokatbistand innenfor dagens system.

Asymmetrisk maktforhold

For det tredje står advokaten overfor en klient hvor maktforholdet dem i mellom er klart asymmetrisk. Forholdet og samarbeidet mellom advokaten og klienten i en asylsak er relativt spesielt og interessant fra et rettsosialogisk perspektiv. Fordelingen av makt, ressurser og kompetanse er nokså åpenbart i advokatens favør. Hun har den juridiske kompetansen, vil ofte ha erfaring fra et stort antall saker av liknende karakter, kan språket og det norske samfunn. Hun vil også i noen tilfeller vite mye om hva utlendingsmyndighetene vektlegger som relevant fra søkerens bakgrunn. Søkeren vet ofte ikke annet om norsk asylpolitikk enn det

¹¹ UDIs årsrapport 2011

som fortelles i hjemlandet, av eventuelle menneskesmulgere eller på asylmottakene. Noe av dette vil være relevant informasjon, annet kan være direkte villedende. Søkeren behersker ikke norsk, ofte heller ikke noe annet vestlig språk. Søkeren kan bare sin sak og sin situasjon, og vil oppleve sin situasjon som unik og viktig. Advokatene kan lett komme i en posisjon der klientene oppfattes i et serielt perspektiv, som "et nummer i rekken". Motsatt altså søkerens oppfatning av seg selv som unik. I tillegg kommer advokatens overlegne posisjon i forhold til kompetanse og ressurser. Søkeren vil også være en type klient som i beskjeden grad kan la sin eventuelle misnøye komme til uttrykk gjennom en klage i de korrekte kanaler. Denne asymmetrien er åpenbar og samtidig utgangspunkt for at det bygges inn rettssikkerhetsgarantier for den svakeste part. For å sikre en rettssikker behandling må søkeren ha en advokat som holder en viss minimumsstandard faglig, videre må hun ha en ressursramme som sikrer en forsvarlig saksbehandling. Hun må ha insentiver for å gi den enkelte sak nok tid og interesse.

Politisert saksomåde

Et tilleggsproblem er at advokaten arbeider i et politisk landskap med sterke føringer i forskjellige retninger. På den ene side har både politisk ledelse og deler av opinionen klart tilkjennegitt behovet for en strengere praksis på feltet. På den annen side kan det ofte mobiliseres mye motstand fra politikere og publikum i avslagssaker som oppleves åpenbart urimelige.

Mottak over hele landet og kompetanse

Mottakene er spredt over hele landet, noe som er en politisk føring. Det må derfor finnes advokater med tilstrekkelig kompetanse over store deler av landet. Dette kan komme i konflikt med de økende kompetansekravene på feltet, og forvanske en nødvendig spesialisering.

I denne sammenheng er det altså viktig at advokaten får insentiver til å gjøre en jobb som gir tilfredsstillende rettslig behandling innenfor en klart avgrenset økonomisk ramme.

Kapittel 4. Problemstillinger

I det følgende vil det redegjøres for undersøkelsens utgangspunkt og overordnet problemfokus, herunder hvilke problemstillinger som er gjenstand for evaluering av advokatordningen. Vi beskriver også noen viktige avgrensinger. Tilslutt lister vi opp de sentrale problemstillingene i evalueringen.

4.1 Formål og oppgaveforståelse

Formålet med undersøkelsen er gi en *evaluering* av advokatordningen.

Utgangspunktet for evalueringen er kvalitetshensynet vurdert opp mot ressurs-hensynet. I konkurransegrunnlaget fra UDI ble kvalitet forstått som ivaretagelsen av den enkelte søkers *rettsikkerhet og likebehandling*. Ressursinnsatsen ble forstått som ressursbruken hos både utlendingsforvaltningen, advokatene og andre involverte etater.

I denne evalueringen har Oxford Research særlig vektlagt rettsikkerhetshensynet og rettsikkerhetsperspektivet. Advokatordningens formål er å sikre rettsikkerhet. Det sentrale blir dermed om advokatordningens utforming og virkemidler pr. i dag sikrer og er egnet til å sikre rettsikkerhet i klagesakene.

4.2 Overordnet problemforståelse – hva skal evalueres

Vi har fokusert på å analysere og evaluere hvordan advokatordningens ulike elementer, krav og organisering fungerer. Denne evalueringen er først og fremst en *systemevaluering* av advokatordningen. Bidrar advokatordningens utforming og virkemidler til å sikre rettsikkerhet? Hvordan fungerer de ulike elementene i advokatordningen? Hva er virkemidlene for å nå målet om en rettssikker og effektiv juridisk bistand? Fungerer advokatordningen etter forutsetningene?

Slik vi forstod konkurransegrunnlaget ønsket UDI fokus både på helheten i ordningen og på flere spørsmål/enkeltelementer i ordningen. Enkeltelementene bør ses i sammenheng med helheten. Vi ser derfor på de sentrale elementer både enkeltvis og samlet som ett helt system. Fungerer nå helheten godt?:

- Kompetanse
- Stykkprisfinansiering
- Forvaltning
- Kontrollsystemet og kvalitetssikring

Evalueringen omfatter dermed en analyse av hvordan *advokatordningen* fungerer i *praksis*. På bakgrunn av funnene, omfatter evalueringens mandat også å gi eventuelle anbefalinger om endringer og justeringer i advokatordningen.

4.3 Avgrensninger – hva evalueres ikke

Denne evalueringen har også noen viktige avgrensninger.

4.3.1 Ikke evaluering av kvaliteten på selve den juridiske bistanden

Denne evalueringen er *ikke* og er heller ikke ment som en evaluering av kvaliteten på den juridiske bistanden, forstått som kvaliteten på innholdet i advokatenes arbeid.

Dette er en konsekvens for det første av at evalueringen av advokatordningen er en oppdragsutredning hvor UDI er oppdragsgiver. UDIs bestilling fokuserte ikke på en evaluering av advokatenes juridiske bistand. Gjennomgang av saksmapper og konkrete saker ble avgrenset fra evalueringen. For det andre omfatter evalueringen mange problemstillinger og en studie av den juridiske bistandens kvalitet, ville ikke være praktisk mulig innenfor prosjektets ressursrammer.

4.3.2 Advokatordningen og andre ordninger, jfr. andre nordiske land

Hvordan den juridiske bistanden er organisert og fungerer i andre land varierer trolig betydelig. Finland, Sverige og Danmark har eksempelvis andre ordninger enn Norge.

Oxford Research har i denne evalueringen ikke analysert og vurdert hvordan den juridiske bistanden er organisert og fungerer i andre land. Det ble bestemt at denne problemstillingen er utenfor evalueringens hovedfokus og ikke beskrevet i konkurransegrunnlaget eller tilbud fra Oxford Research. Det ville heller

ikke være praktisk mulig å systematisk undersøke dette innenfor evalueringens ressursrammer.

4.4 Problemstillinger

I det følgende redegjøres det for problemstillingene som er undersøkt i denne evalueringen.

Vi har valgt å strukturere problemstillingene etter 5 hovedkategorier

- Kompetanse
- Stykkprisfinansiering
- Forvaltning
- Kontrollsystemet og kvalitetssikring
- Kvalitet

4.4.1 Kompetanse

Under temaet kompetanse redegjør vi for og analyserer flere beslektete problemstillinger, blant annet opptakskrav, etterutdanning og om advokatordningen motiverer for faglig spesialisering. Vi undersøker også utfordringer knyttet til særlig kompetansekrevene saker som enslige mindreårige og andre sårbarere grupper. Vi ser også på hvordan kommunikasjonen og informasjonen til asylsøkerne fungerer.

Er opptakskravene riktige, høye nok, for høye?

Spørsmålet omfattet en studie av opptakskravene både når det gjelder om de kravene som stilles er riktige/hensiktsmessige og om nivået på kravene er høye nok eller for høye.

Bør det stilles krav til etterutdanning for advokatene i advokatordningen?

Spørsmålet bør ses i sammenheng med spørsmål om opptakskrav som også gjelder advokatenes kompetanse. Sentrale spørsmål Oxford Research AS ønsket å belyse var: Skal det stilles krav om etterutdanning? Hva skal det nærmere innholdskravet til etterutdanning være? Hva slags kompetanse bør man etterutdanne seg til? Hva vil virkningene av et slikt krav kunne være? Bedre kompetanse, men færre advokater som ønsker å være med?

Går det utover kvaliteten at det er tidsubestemt hvor lenge man er i ordningen?

Aktuelle problemstillinger knyttet til dette var om det burde bygges flere kontrollpunkter inn i ordning-

en og om man burde vurdere en åremålsløsning? Dette kan igjen stå i motstrid til ønsket om å beholde advokater som har opparbeidet betydelig kompetanse.

Oppmuntrer dagens ordning advokater med særlig interesse for feltet til å spesialisere seg?

Problemstillingen har knyttet seg til om advokatordningen motiverer advokater til deltakelse, spesialisering i feltet, herunder videreutdanning, etterutdanning og fordypning i utlendingsretten. Med andre ord: Er dagens ordning egnet til å *motivere advokatene til å øke sin kompetanse innen feltet*? Oxford Research AS har her sett på forskjellige elementer i ordningen og vurdert deres virkninger.

4.4.2 Stykkprisfinansiering

Under temaet stykkprisfinansiering, har vi diskutert og analysert stykkprisfinansieringen, mens også spørsmål knyttet til faktisk tidsbruk. Et beslektet spørsmål er insentivvirkninger for advokatene: har advokatene økonomiske insentiver til å gjøre en god jobb? Under dette temaet har vi også diskutert ordningen med ekstrastøtte ved behov.

Står godtgjørelsen i stil med innsatsen? Evaluering av stykkprisfinansieringen

Oxford Research AS har undersøkt om det er samsvar mellom den innsats som man som "normaleffektivt" i praksis må regne med og den godtgjørelsen man faktisk får i advokatordningen.

Spørsmålet må ses i forhold til de ulike sakstyper. Slik vi har forstått spørsmålet gjelder det å utrede og evaluere ordningene for godtgjørelse generelt, men som vi drøfter nærmere vil nok særlig spørsmålet være aktuelt for Dublinsaker og ved personlig fremmøte i UNE og saksforberedelse til dette.

Har advokatene insentiv til å gjøre en god jobb?

Det ligger prinsipielt forskjellige mulige insentiver i dette markedet. En type insentiver er betalingen koblet til forskjellige typer oppdrag og klienter. Et mer overordnet insentiv ligger i verdien av å være knyttet til advokatordningen på dette feltet. Et spørsmål er om enkelte av insentivene virker i motsatt retning av kvalitet – nemlig mot "samlebåndsarbeid" og svekket rettsikkerhet for asylsøkerne.

Fungerer ordningen med ekstrastøtte ved behov?

Advokatene har ansvaret for å dokumentere overfor fylkesmannen hva slags type sak det er ytt juridisk bistand i, og at advokaten som følge av sin arbeidsinnsats har krav på salær. Det er videre anledning til å søke fylkesmannen om ytterligere bistand dersom det faktiske timeforbruk i ett rettsråd overstiger det dobbelte av det timeforbruk som er grunnlag for stykkprissatsen, jf. stykkprisforskriften § 4 tredje ledd.

Oxford Research AS har med utgangspunkt i dette undersøkt om ordningen med ekstrastøtte ved behov fungerer.

4.4.3 Forvaltning

Under tematikken forvaltning diskuterer vi hvordan driften og særlig tildelingen av saker og advokater fungerer. Vi drøfter også fylkesmannsembetenes praksis.

Fungerer tildelingen av advokater godt?

Går regional tildeling av advokater ut over prinsippet om likebehandling?"

Problemstillingen har omfattet en studie av hvordan tildelingen skjer og fungerer og en vurdering av denne.

Hovedregelen for tildeling av advokat i asylsaker, er som nevnt at søkeren tildeles advokat av regionkontoret fra advokatlisten i den regionen hvor søkeren bor når retten til fritt rettsråd uten behovsprøving inntreffer. Målet er å tilrettelegge for geografisk nærhet mellom søkeren og advokaten.

Her som i andre offentlige tilbud vil det kunne være en konflikt mellom regional tildeling på den ene siden og likebehandling av asylsøkerne på den andre.

Er praksis hos fylkesmannsembetene enhetlig?

Fylkesmannen behandler søknader om fri rettshjelp innenfor sitt fylke. På utlendingsfeltet behandler fylkesmannen salæroppgaver fra rettshjelpsadvokater og advokater tilknyttet UDIs advokatordning.

Problemstillingen var her å undersøke fylkesmannsembetenes praksis, sammenlikne og vurdere om praksisen er enhetlig.

4.4.4 Kontrollsystemet og kvalitetssikring

De sentrale spørsmålene her er å vurdere hvordan kontroll og kvalitetssikringssystemet fungerer. Under tematikken kontrollsystem og kvalitetssikring har vi også diskutert om ordningen bør være tidsubestemt eller tidsbestemt.

Fungerer suspensjonsmekanismen slik den skal? Er terskelen på rett nivå?

Problemstillingen knyttet seg til å vurdere om dagens regler for suspensjon fungerer.

4.4.5 Kvalitet

Kvalitet og rettsikkerhet

Vi har som nevnt ikke gjennomført en undersøkelse av kvaliteten på den juridiske bistanden, forstått som kvaliteten på innholdet i advokatenes arbeid.

Vi har imidlertid spurt de fleste informanter om deres inntrykk og erfaringer med kvaliteten og særlig om hvilke utfordringer de har erfart. De informanttyper som har fått dette spørsmålet er ansatte i UDI, UNE, mottaksansatte, brukerorganisasjoner og advokatene selv.

Funnene fra disse undersøkelsene må tolkes med varsomhet. De sier først og fremst noe om erfaringer og synspunkter og kan ikke brukes til å si noe sikkert og presist om omfanget av kvalitetsutfordringer i den juridiske bistanden.

Særlig om sårbare grupper, menneskehandelsaker, enslige mindreårige og eksklusjonssaker

Asylsakene krever både god kompetanse i utlendingsrett og de faktiske forhold rundt ulike søkertyper. De nevnte grupper er særlig viktige i et rettsikkerhetsperspektiv. I disse sakstypene er rettsikkerhetshensynene tungtveiende. Følgelig er det særlig viktig at den juridiske bistanden holder mål og at advokatenes kompetanse er høy.

Enslige mindreårige har eksempelvis rett til advokat gjennom hele asylprosessen, til forskjell fra "ordinære" asylsøkere som kun har rett til advokat ved avslag. Det er flere forhold ved asylvurderingen og asylprosessen som skiller seg ut. Asylsøknader fra enslige mindreårige vurderes ut fra et barneperspektiv. Disse søknadene er også prioritert. En enslig mindreårig asylsøker får også oppnevnt en hjelpeverge eller verge av overformyndieret i kommunen der han eller hun oppholder seg.

På bakgrunn av ovennevnte ønsket vi å undersøke erfaringer og synspunkter på advokatenes kompetansenivå i forhold til noen av disse særlige gruppene av søkere.

Kommunikasjon og personlig kontakt mellom advokat og asylsøker – er den mangelfull?

Problemstillingen omfattet en studie av den personlige kontakten og kommunikasjonen mellom advokat og asylsøker.

Hvor mye ser/hører advokat og klient til hverandre? Hva betyr språkproblemer – blir de kompensert gjennom tolk? Får klienten anledning til å presentere sin sak i sin fulle bredde?

Dette spørsmålet må ses i lys av at bruken av retts hjelp overfor asylsøkere og flyktninger med avslag skjer i et komplisert retts sosiologisk felt.

Får asylsøkere riktig og god informasjon om sine rettigheter og asylprosessen?

Problemstillingen omfattet en studie av den informasjonen asylsøkere får om rettigheter og asylprosessen. Det omfattet både en vurdering av om det er riktig informasjon som gis og om den er god.

Det er flere instanser som skal gi og gir informasjon om asylsøkeres rettigheter og asylprosessen, jfr. kort redegjørelse i kapittel 2.

Aktuelle problemstillinger var om advokatene har inntrykk av at asylsøkeren har fått riktig og god informasjon om rettigheter og asylprosess (av NOAS og mottakene)?

Vi undersøkte hva advokatene gir av informasjon (da primært etter vedtak ved avslag). Hva forteller advokatene til klientene? Forteller de nok? Gis informasjonen i en form som gjør at den blir forstått?

Internasjonale eller overnasjonale standarder. Fins det internasjonale eller overnasjonale standarder, krav og anbefalinger vi bør følge?

Norsk rett er i økende grad blitt internasjonalisert og bundet og påvirket av internasjonale konvensjoner og andre rettsnormer. Dette gjelder også i asyl- og flyktningepolitikken, jfr. St. meld. Melding til Stortinget nr. 9 (2009-2010), *Norsk flyktning- og migrasjonspolitik i et europeisk perspektiv*.

Det må videre skilles mellom rettsregler som Norge er bundet av på den ene siden og rettsregler og standarder som man bør følge eller av politiske og strategiske grunner ønsker å etterleve.

EU – regler, Internasjonale konvensjoner og anbefalinger fra FN og andre internasjonale organisasjoner er eksempler på mulige relevante krav og standarder i denne sammenheng.

Oxford Research AS har på bakgrunn av dette vurdert hvorvidt det foreligger overnasjonale standarder/krav som norske utlendingsmyndigheter bør følge i spørsmålet om juridisk bistand til asylsøkere.

Er ordningen forankret på rett nivå juridisk? Bør den i større grad lov- og forskriftsreguleres?

Oxford Research AS oppfattet spørsmålet som en lovteknisk vurdering. I dag er mye av reglene om advokatorrdningen samlet i rundskriv, med de fordelene og ulemper det har.

Kapittel 5. Metode

I dette kapitlet redegjør vi for de sentrale metoder og data som rapporten bygger på. Først presenterer vi en tabell over de ulike metoder og data, deretter redegjøres noe nærmere for de enkelte metoder og data.

Denne rapporten bygger på et bredt spekter av metodikk, både kvalitativt og kvantitativt. Siktemålet har vært å dekke et bredt utvalg av aktører som har en relasjon til den juridiske bistanden til asylsøkere.

Mest tid har vi rimeligvis viet advokatene selv, men også asylsøkere, ansatte i UDI og UNE, NOAS og Juss-Buss har vært sentrale informanter, for å nevne noen.

I tabellen nedenfor oppsummeres de sentrale metoder og data som sluttrapporten bygger på.

Tabell 8: Oversikt over metode og datakilder

Datakilder/metode	Beskrivelse
Dokumentstudier	<ul style="list-style-type: none"> • Rundskriv/retningslinjer • Utredninger • Rettshjelpplitteratur • Utvalg av klager på advokatene (12 stykker)
Intervjuer	<ul style="list-style-type: none"> • 1 gruppeintervju med 4 saksbehandlere i UDI • 1 gruppeintervju med 3 ansatte i koordineringsenheten • 3 individuelle intervjuer UDI • 1 gruppeintervju med 6 saksbehandlere UNE • 1 gruppeintervju 4 nemdledere UNE • 10 individuelle intervjuer med advokater • Intervju med Advokatforeningen • Gruppeintervju med NOAS (3 deltakere fra NOAS) • Gruppeintervju med Juss-Buss (3 deltakere fra Juss Buss) • 1 intervju med hjelpeverge • 10 mottaksansatte • 16 Asylsøkere, hvorav 6 enslige mindreårige søkere • 6 intervjuer og undersøkelse fylkesmenn • Intervju med juridisk fagekspert innen rettshjelp
Survey mot advokater	<ul style="list-style-type: none"> • Sendt ut til 116 • Komplette svar fra 65 • Svarprosent 56 %
Statistikk	<ul style="list-style-type: none"> • Statistikk om antall saker pr. advokat for årene 2007-2011 • Statistikk om antall saker og kostander for klager på asylsaker for årene 2009-2011

Kilde: Oxford Research AS

5.1 Dokumentstudier

I dokumentstudiene har vi bl.a. studert:

- Rundskriv/retningslinjer
- Utredninger
- Rettshjelpplitteratur
- Utvalg av klager på advokatene (12 stykker)

Regelverk: Rundskriv/retningslinjer

I en tidlig fase av evalueringen gjennomgikk vi en del dokumenter og gjeldende regelverk. Advokatordningen er hovedsakelig regulert i et rundskriv, RS – UDI RS 2010-052 "Organisering av advokatordningen for asylsaker – utlendingsforskriften § 17-20". Vi har også gjennomgått en del andre rundskriv og retningslinjer, slik som eksempelvis:

- UDI RS 2010-074 "Informasjon, veiledning og fritt rettsråd, samt tildeling av advokat i asylsaker, jf. utlendingsloven § 92 og utlendingsforskriften § 17-17 til § 17-20".
- UDI RS 2010-158 "Saksgang i asylsaker".
- Rundskriv G-12/2005 om fri rettshjelp fra Justisdepartementet.

Vi har også gjennomgått stykkprisforskriften/salærforskriften og reglene i rettshjelploven.

Utredninger

Når det gjelder utredninger, har vi gjennomgått den forrige evalueringen fra RH KNOFF «Betryggende rettshjelp?». Vi har også sett på en rapport fra NOAS «Fakta på bordet, NOAS anbefalinger for bedre opplysning av asylsaker i første instans».

Rettshjelpplitteratur

For å få kunnskap og innsikt i rettshjelpsproblematikken har vi videre sett på en del sentrale utredninger vedrørende rettshjelp, bl.a. :

- St.meld. nr. 26 (2008–2009), Om offentlig rettshjelp. Rettshjelp. Justis og politidepartementet.
- Rapport. Ny juridisk rådgivningstjeneste. Rapport fra "Ekspertseminar om førstelinjetjenesten" 19–20. januar 2010, av professor dr. juris

Jon T. Johnsen, forsker Olaf Halvorsen Rønning og vit. ass Ida Gundersby Rognlien

Vi har også lest oss opp på advokatenes rolle og advokatmarkedet, bl.a.:

- NOU 2002: 18. Rett til rett. En vurdering av konkurranseforholdene i markedet for juridiske tjenester. Utredning fra Advokatkonkurransutvalget oppnevnt ved kongelig resolusjon 6. juli 2001
- Papendorf (2002): Advokatens århundre? : globaliseringen og dens følger for advokatmarkedet / Knut Papendorf
- (2008): Våpendrager og veiviser. Undertittel: Advokatenes historie i Norge

Utvalg av klager på advokatene

UDI har telt opp antall klager manuelt. I 2011 var det kommet inn 17 klagesaker og i 2012 8 saker, pr. mai 2012.

Oxford Research har gått gjennom 12 klagesaker. Av disse var 7 innklaget av søker. 5 av sakene var innklaget av andre enn søkeren selv (mottaksansatte, verge eller andre)

5.2 Intervjuer

5.2.1 Individuelle intervjuer

Intervjuer er en sentral kilde for kunnskap i denne evalueringen. Vi har gjennomført individuelle intervjuer med ansatte i UDI, på mottak og i Advokatforeningen. Vi har også intervjuet en fagekspert innen rettshjelp. Alle disse intervjuene har hatt preg av å være informantintervjuer med eksperter på sitt felt og som uttaler seg mer prinsipielt om fagfeltet og i noe mindre grad om bare sin egen konkrete sakserfaring.

Intervjuer asylsøkere

Vi har totalt intervjuet 16 asylsøkere. Den ene gruppen av asylsøkere ble intervjuet hos NOAS. Dette var 10 asylsøkere som har fått avslag på sin søknad, og det er personalet fra NOAS som har arrangert intervjuavtalene med søkerne. Utvalget vi intervjuet avvek noe fra listene som opprinnelig ble satt opp, ettersom noen ikke dukket opp og ble

erstattet med andre som var til stede og villige til å delta.

Tolk ble benyttet i to av de 10 intervjuene.

Vi har videre intervjuet 6 enslige mindreårige søkere. Disse ble rekruttert på ett mottak i Sør-Norge. Her benyttet vi tolk i alle de 6 intervjuene.

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

- bakgrunn om informant
- asylsøkerens fortelling og opplevelse av den juridiske bistanden, herunder;
- hvordan kontakten med advokaten forløp seg,
- ved hvilke anledninger søkeren har hatt kontakt med advokaten og om denne kontakten omfattet personlige samtaler eller bare telefonsamtaler
- om søkeren har holdt seg til én advokat eller byttet underveis
- hvorvidt de har forstått vedtak,
- om advokaten har hatt god kjennskap til forholdene i søkerens hjemland,
- hva som eventuelt burde vært annerledes.

Intervjuer fylkesmenn

Undersøkelsen av fylkesmennenes rolle baserer seg på intervjuer med Fylkesmannen i Oslo og Akershus, Fylkesmannen i Møre og Romsdal, Fylkesmannen i Troms, Fylkesmannen i Østfold, Fylkesmannen i Hordaland og Fylkesmannen i Vest-Agder. Det ble foretatt personlig intervju med fremmøte av Fylkesmannen i Oslo og Akershus, samt telefon- og e-postintervju av øvrige embeter. Det er erfarne saksbehandlere og avdelingsledere med ansvar for fri rettshjelp som er intervjuet.

Embetene ble valgt ut på bakgrunn av størrelse og estimert antall asylsøkere innenfor hver region. UDIs advokatordning er i likhet med UDI delt inn i ulike regioner, og embetene er valgt ut på bakgrunn av antall asylmottak i regionene Sørlandet, Vestlandet, Midt-Norge, Nord-Norge, Østlandet og Oslo.

Intervjuer advokater

Den kvalitative undersøkelsen blant advokater er basert på 10 intervjuer av advokater tilknyttet UDIs advokatordning. Advokatene er plukket ut tilfeldig

blant advokatene som står på UDIs liste, dvs. vi plukket ut hver femte advokat på listen. Vi sorterte dog listen slik at vi skilte mellom de som allerede hadde svart på spørreundersøkelsen og de som ikke hadde svart på spørreundersøkelsen. Vi plukket tilfeldig ut 5 advokater som allerede hadde svart på spørreundersøkelsen og 10 advokater som ikke hadde besvart undersøkelsen. Når vi hadde nådd 5 advokater som hadde besvart spørreundersøkelsen, gikk vi videre til å plukke ut 10 advokater som ikke hadde besvart spørreundersøkelsen. Den tilfeldige utvelgelsen medførte også at vi fikk rimelig god geografisk spredning blant de advokatene vi har intervjuet. En av de intervjuete advokatene ble ikke plukket ut tilfeldig, men ble valgt ut til intervju på grunn av sin erfaring og ekspertise innen juridisk bistand.

Det er tatt utgangspunkt i et ønske om en geografisk spredning i utvalget av advokater, slik at samtlige av UDIs regioner er dekket.

Advokatene ble blant annet stilt spørsmål om deres hovedsyn på UDIs advokatordning. Tilbakemeldingene var forskjellige, men ingen rapporterte tilbake at de var svært misfornøyd med ordningen. Advokatene mente det lå mye positivt i ordningen, men at den med enkelte forbedringer kan bli bedre. Dette knytter seg blant annet til økning av stykkprisen i enkelte saker, innspill til fordelingen av saker fra UDIs side og utfordringer knyttet til ulik praksis hos fylkesmennene ved søknader om ekstrastøtte grunnet krevende saker.

5.2.2 Gruppeintervjuer

Vi har valgt å intervju grupper av ansatte ved NOAS, Juss-Buss, UDI og UNE, bl.a. for på den måten å få flest mulig informanter hos disse aktørene. Gruppeintervjuer har ofte også en egen verdifull dynamikk der informantene kan supplere og korrigere hverandre. Ulempen er at enkelte kanskje ikke uttaler seg så fritt med kolleger og eventuelt overordnede til stede.

Når det gjelder gruppeintervjuene på UDI, gjennomførte vi ett gruppeintervju med saksbehandlere (4 saksbehandlere) og ett gruppeintervju med koordineringsenheten (3 deltakere). Deltakerne i gruppeintervjuene ble organisert av UDI og de deltakerne ble rekruttert av UDI. Det samme gjelder gruppeintervjuene med UNE. Det ene var ett gruppeintervju med 6 saksbehandlere og det andre var ett gruppeintervju med 4 nemdledere i UNE. I gruppeintervjuet med NOAS deltok 3 informanter fra NOAS som alle var godt kjent med problematik-

ken rundt juridisk bistand til asylsøkere. I gruppeintervjuet med Juss Buss deltok tre informanter fra Juss Buss.

Oxford Research erfarte en god gruppedynamikk i alle gruppeintervjuene. Det ble en god diskusjon og de ulike informanter supplerte hverandre. Vi hadde også inntrykk av at kritiske kommentarer og synspunkter fremkom.

5.2.3 Semistrukturerte intervjuer

Alle intervjuene i denne evalueringen, både mot individer og grupper, var av typen *semistrukturerte*. Vi hadde en klart oppsatt intervjuguide på forhånd, men åpnet for å få en best mulig flyt i samtalen.

Vi utarbeidet spesifikke intervjuguider til hver enkelt informantgruppe.

Intervjuguidene var basert på de problemstillingene som er presentert både i utlysningen og i tilbudet.

5.3 Kvantitative data

5.3.1 Surveyen mot advokater

Advokatene som er engasjert i advokatordningen for asylsaker er alle søkt nådd gjennom en webbasert survey. Fra UDI fikk vi epost-adresse til samtlige advokater på deres liste, det vil si at skjemaet ble sendt ut til 116 advokater.

Av disse 116 advokatene var det drøyt 40 som svarte med en gang, og til sammen 65 som svarte etter purring. Vi vil regne dette, altså en svarprosent på 56, som en relativt god oppslutning i en tid der mange blir kontaktet for å delta i spørreskjemaundersøkelser, og der målgruppen er en travel yrkesgruppe som lever av å fakturere timer.

Skjemaet inneholdt spørsmål om:

- Advokatenes tilholdssted, kjønn og alder, og om de var med i advokatvaktordningen.
- Advokatenes erfaring fra advokatordningen og advokatvaktordningen.
- Deres erfaring som advokat generelt og med asylsaker spesielt.
- Kommunikasjonen med klientene.

- Deres holdninger til og erfaringer med advokatordningen, derunder opptakskrav, krav til etterutdanning, muligheter for suspensjon med mer.
- Hvorvidt man opplever muligheter til overfakturering eller må underfakturere i slik saker.
- Hvordan man vurderer ordningen med ekstrastøtte og erfaringene med Fylkesmannen generelt.

5.3.2 Statistikk

Vi har fått statistikk fra UDI om antall saker advokatene har hatt i ordningen for årene 2007-2011. Statistikken er fremstilt og kommentert i kapittel 3.

Justisdepartement har levert statistikk om kostnader og antall saker for klager på asylsaker for årene 2009-2011. også denne statistikken er fremstilt og kommentert i kapittel 3.

5.4 Datakvalitet og kildekritikk

Intervjuer er som sagt en sentral kilde for kunnskap i denne evalueringen. På den bakgrunnen vil vi gi noen refleksjoner om datakvalitet og mulige feilkilder i de gjennomførte intervjuene.

5.4.1 Bekreftbare og troverdige

Et viktig utgangspunkt i en kvalitativ tilnærming er om data og resultatene er bekreftbare og troverdige.

Etter vår vurdering styrkes bekreftbarheten og troverdigheten i resultatene gjennom at vi i evalueringen bruker flere ulike kilder og informanter til å belyse hvert spørsmål. Dersom flere ulike kilder gir noenlunde samme resultat styrkes troverdigheten (med mindre alle kilder har de samme metodiske svakheter).

For de fleste av spørsmålene har vi spurt flere ulike informanter. Noen av informantene har ulikt ståsted, ulikt forståelsesperspektiv, forskjellige erfaringsgrunnlag og ulike egeninteresser (agendaer). Hvis data fra ulike informanttyper peker i samme retning, styrkes i utgangspunkt funnet. Samtidig har vi uansett vurdert svarene kildekritisk. De ulike informantene har ulike roller og erfaringsbakgrunn. Vi har lagt mest vekt på de innspill og synspunkter som bygger på konkret erfaring.

Nedenfor har vi forsøkt å tydeliggjøre hvilke informanter som har svart på de ulike hovedspørsmålene.

Tabell 9: Problemstillinger og forskjellige typer informanter

Spørsmål	UNE og UDI	Advokater	Brukerorganisasjoner	Mottaksansatte	Fylkesmannen	Søkere og tidligere søkere
Tema kompetanse						
Opptakskrav	X	X	X			
Etterutdanning	X	X	X			
Faglig spesialisering		X	X			
Kompetanse i særlig vanskelige saker	X	X	X			
Kommunikasjon mellom advokat og klient		X	X	X		X
Informasjon til asylsøkerne			X	X		X
Stykkprisfinansieringen						
Stykkprisfinansieringen	X	X	x		X	
Insentiver for å gjøre en god jobb	X	X	x			
Utvidet støtte		X			X	
Forvaltning						
Tildeling av advokater	X	X	x			
Tildeling av saker	X	X	x			
Enhetlig praksis hos Fylkesmannsembetene?		X			X	
Kontrollsystemet						
Suspensjonsmekanismene	X	X	X			
Tidsbestemt	X	X	X			
Annet						
Synspunkter på kvalitet og Advokatordningen generelt	X	X	X	x		x

Kilde: Oxford Research AS

Tabellen viser at det i særlig grad er informanter i UDI, UNE, advokatene samt brukerorganisasjonene som har blitt spurt om de fleste spørsmålene. Det er informasjon fra disse tre informantgruppene som sluttrapporten i størst grad bygger på.

Intervjuene med UDI har i særlig grad bidratt til informasjon om systemet, organiseringen og hvordan det fungerer. Intervjuene har også frembrakt nyttig informasjon om utfordringer med advokatordningen som system. Informanter i UDI har også bidratt med erfaringer og konkrete eksempler på kvalitetsutfordringer. Informanter i UNE har bidratt med informasjon i forhold til mange av de samme problemstillinger som ansatte i UDI. Naturlig nok har informantene i UNE i mindre grad bidratt med synspunkter og erfaringer på UDIs forvaltning og hvordan kontrollsystemet fungerer. Informantene i UNE har imidlertid kommet med flere synspunkter og erfaringer på kvaliteten i advokatenes arbeid og hva som er utfordringer.

Advokatene har vært viktige informanter i denne evalueringen. Gjennom intervjuer og survey har

advokatene fått muligheten til å gi innspill til de fleste spørsmålene i evalueringen.

Brukerorganisasjonene har vært viktige informanter i forhold til konkrete erfaringer med systemet og konkrete kvalitetsutfordringer som brukerorganisasjonene har erfart gjennom sitt arbeid.

Formålet med intervjuene med mottaksansatte har primært vært å innhente synspunkter og erfaringer på hva de opplever er utfordringer med advokatordningen. Som tabellen viser er det begrenset hva de mottaksansatte har fått av andre spørsmål.

Intervjuene med fylkesmannen har hatt som hovedformål å belyse praksis for ordningen med utvidet støtte. Fylkesmennene er også blitt bedt om å vurdere stykkprisordningen og ordningen med utvidet støtte. I forhold til disse spesifikke spørsmålene er informasjonen fra Fylkesmennene sentral.

Intervjuene med søkerne har hatt som hovedformål å få belyst noen historier og hvordan noen asylsøkere har opplevd den juridiske bistanden.

5.4.2 Kvalitetssikring

For å sikre kvaliteten av de innsamlede intervjudataene, var det i de mange tilfeller to intervjuere fra Oxford Research tilstede under intervjuene. En hadde ansvar for å lede intervjuet og den andre fulgte intervjuguiden og dokumenterte informasjonen. Begge disse to personene bearbeidet så informasjonen fra hvert av intervjuene, slik at informasjonen ble riktig som mulig.

Hoveddelen av intervjuene med UDI, UNE og brukerorganisasjonene ble gjennomført med to interv-

juere. Det samme gjaldt de fleste av intervjuene med asylsøkerne. Intervjuene med advokater ble gjennomført med én intervjuer. Når det gjelder intervjuene med mottaksansatte ble de gjennomført som telefonintervjuer.

Kapittel 6. Kompetanse

I dette kapitlet redegjør vi for advokatenes erfaring og kompetanse og drøfter spørsmålet om opptakskrav og etterutdanning.

Vi starter med å presentere resultater fra surveyen når det gjelder advokatenes erfaring og kompetanse. Deretter går vi inn på spørsmålet om opptakskrav. Spørsmålet om opptakskrav henger nært sammen med om det bør innføres etterutdanning.

Strukturen er som følger

Advokatenes erfaring og kompetanse

- Opptakskrav
- Etterutdanning
- Konklusjoner og anbefalinger

6.1 Advokatenes erfaring og kompetanse

Av de advokatene som har svart på surveyen er et klart flertall menn (over 70 prosent), de er godt voksne (60 prosent er 50 år eller eldre)(se figur 2) og de har lang erfaring både som advokat generelt og asyladvokat spesielt. 80 prosent har mer enn ti års advokaterfaring, bare én har vært advokat i mindre enn tre år (se figur 3). 60 prosent har vært i advokatordningen i mer enn 5 år. Under 20 prosent er tatt opp de siste tre årene. Over halvparten har vært i advokatordningen i mer enn ti år, ytterligere en tredjedel har vært med i mer enn fem år. Over 60 prosent har arbeidet med asylsaker i mer enn ti år, ytterligere 25 prosent har mer enn fem års erfaring med denne typen saker.

24 av advokatene er med i advokatvaktordningen. Av dem har over halvparten (13 respondenter) vært med mer enn 10 år, bare 1 har vært med mindre enn 3 år.

Det er selvfølgelig mange fordeler med erfarne advokater som møter asylsøkerne. Ulempen er på den annen side at noen kan ha vært med så lenge at de står i fare for å oppleve jobben som for mye rutinepreget. De kan kanskje også «stå i veien for»

ynge advokater med mer engasjement og kanskje ferskere, mer oppdaterte kunnskaper.

Litt over halvparten holder til på Østlandet.

Få (litt under 10 prosent) har valgfag eller spesialfag i utlendingsrett, men mange (70 prosent) har etterutdanning på feltet. Nesten alle (over 90 prosent) regner asylrett som (en av) sin(e) spesialitet(er).

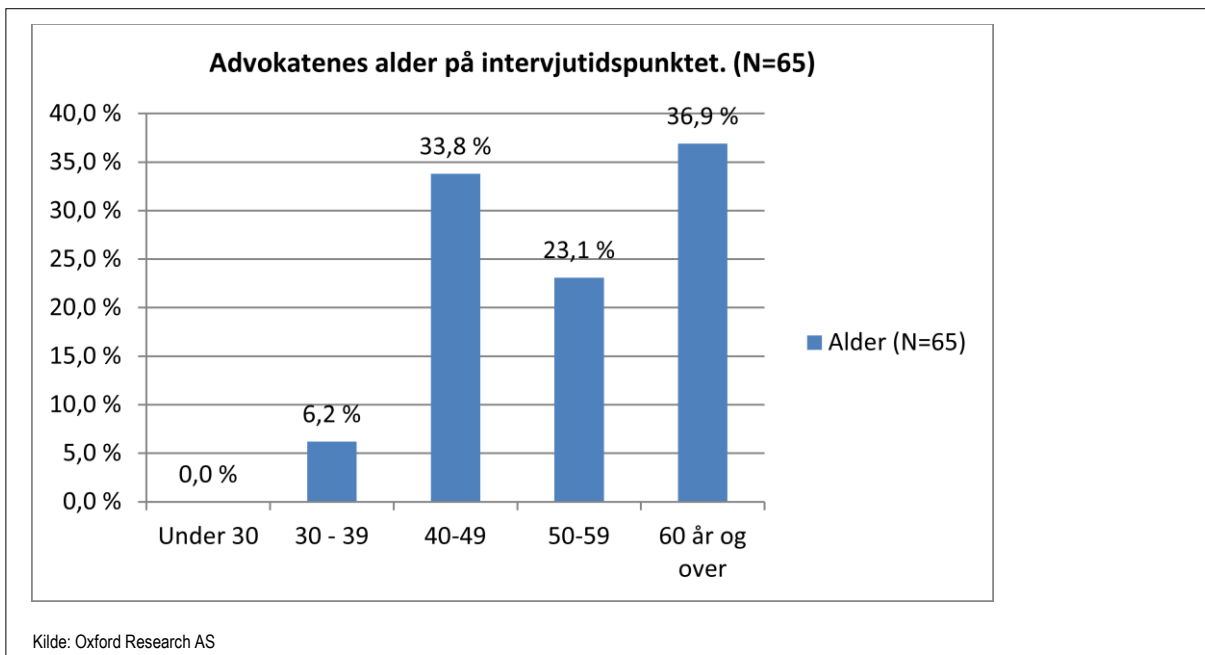
Vi ser videre (figur 4) at det er en viss variasjon i hvor mange saker advokatene har hatt det siste året, men det er få som har veldig få saker og veldig få som har over 100 saker. Gjennomsnittsadvokaten hadde mellom 25 og 50 saker i 2011. Mange vil nok ha hatt større sakstilfang i 2008 og 2009, da det var langt flere asylsaker totalt.

Bare to advokater har en portefølje der asylsaker utgjør mer enn halvparten. Men for nær 60 prosent utgjør slike saker mellom 16 og 50 prosent av porteføljen. Også her har nok andelene vært høyere for noen år tilbake. På den ene siden er det positivt med stort sakstilfang, slik at man holder seg oppdatert på problematikken. På den annen side kan det oppstå et avhengighetsforhold til oppdragsgiver.

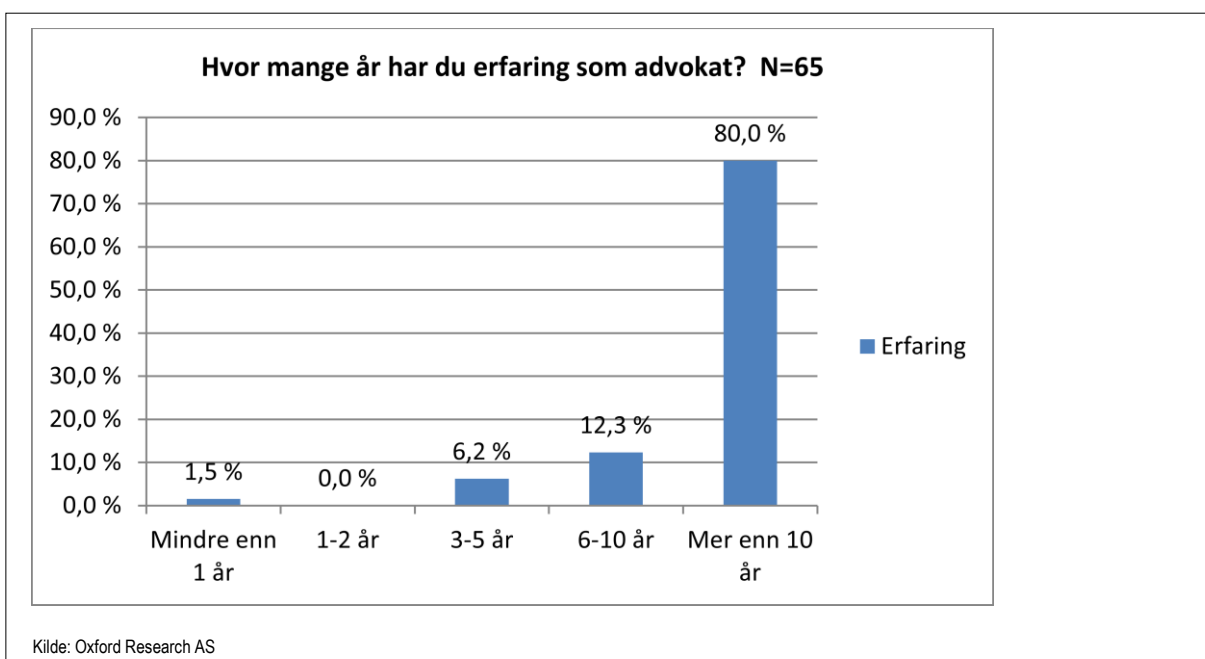
Noen advokater ser ut til å ha spesialisert seg på «Dublin-saker», 14 av advokatene hadde mer enn 25 saker av denne typen siste år. Rundt halvparten har hatt 10 eller færre saker, og av dem er det 15 advokater som ikke hadde noen slike saker siste år.

Bare 7 advokater har mer enn 25 saker der klienten er en enslig mindreårig asylsøker (EMA). 24 av advokatene hadde ingen slike saker i 2011, mens 27 hadde 1 til 10 saker av denne typen.

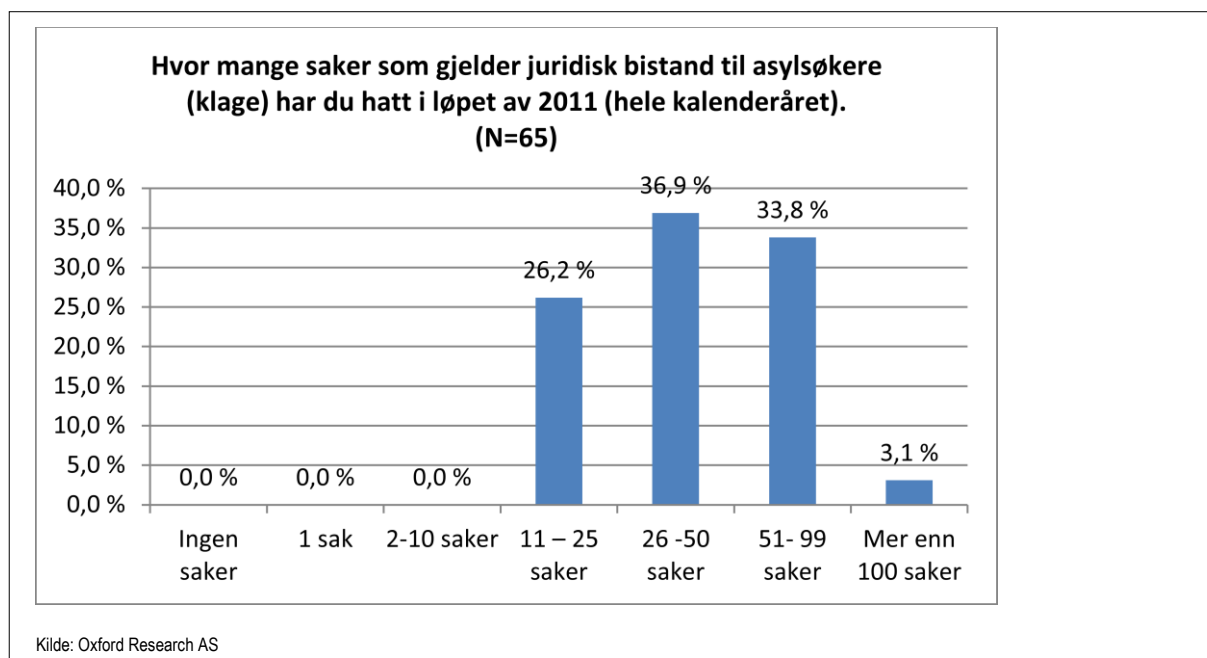
Figur 2: Alder



Figur 3: Erfaring



Figur 4: Antall saker



6.2 Opptakskrav

”Er opptakskravene riktige, høye nok, for høye?”

Spørsmålet omfatter en studie av opptakskravene både når det gjelder om de kravene som stilles er riktige/hensiktsmessige og om nivået på kravene er høye nok eller for høye.

I intervjuene er det ikke fremkommet tydelige signaler på at opptakskravene *i seg selv* er for høye eller for lave. Hvis man stiller strenge opptakskrav, for eksempel krav om spesialfag i utlendingsrett, kan man risikere å utelukke for mange som er motivert og egnet.

Det pekes på at det sentrale er å få til et system som får gode advokater inn, men ikke minst som luker ut de som ikke gjør så god jobb. Flere informanter poengterer at vel så viktig som formelle opptakskrav, er å unngå at man bare er på listen uten noen form for krav til etterutdanning og hel-

ler ingen reell kontroll. Vi kommer tilbake til spørsmålet om åremålssystem.

Et viktig funn er understrekning av at opptakskrav må ses i sammenheng med kompetansekrav, tidsubestemt/åremålssystem og insentivvirkninger i hele advokatordningen.

Følgende synspunkter har kommet frem det gjelder innholdet og hensiktsmessigheten i de formelle opptakskravene:

- Det kunne vurderes om det burde være høyere krav til kunnskap om eksklusjonssaker og enslige mindreårige. Poenget ble nevnt i forbindelse med diskusjon om man i større grad burde spesialisere advokatene, slik at noen jobbet spesielt med menneskehandelssaker og enslige mindreårige.
- Det pekes også på at barnefaglig kompetanse kan være en mangelvare.

6.3 Etterutdanning

Bør det stilles krav til etterutdanning for advokatene i advokatordningen?

Utlendingsretten har de siste årene utviklet seg til å bli et særskilt spesialisert rettsområde. Advokater og rettsjelpere som skal bistå i saker om beskyttelse må forholde seg til både et komplekst regelverk, vanskelige bevisterskler og vurderingstemaer, samt den til ethvert tid gjeldende landinformasjon som foreligger fra det aktuelle land. Dette skaper et behov for at advokater på området innehar tilstrekkelig kunnskap om regelverket og er oppdatert på landinformasjon.

Et felles brev fra Advokatforeningen, Juss- Buss og NOAS¹² hevder at det er et betydelig behov for kompetanseheving og løpende kompetanseutvikling for advokater på bakgrunn av regelutvikling og kunnskap som er nødvendig:

«På bakgrunn av at asylsaker og utlendingsfeltet ofte innebærer kompliserte juridiske problemstillinger, der det stadig skjer endringer, bør det legges til rette for kompetanseheving. For at kvaliteten på rettshjelpen skal være god nok, må advokatene være oppdatert på rettskilder, retts- og forvaltningspraksis, regelverk og landinformasjon. Skal hensynet til kontradiksjon ivaretas, er det også nødvendig at advokater har tilgang til informasjon og kilder på samme nivå som myndighetene.»

Slik ordningen fremstår i dag er det i følge kritikken for lave krav til kurs eller omfattende praktiske kunnskaper innen utlendingsretten. Videre stilles det ikke krav til etterutdanning for advokater som skal praktisere utlendingsrett på oppdrag for det offentlige.

6.3.1 Advokatenes syn på etterutdanning surveyresultater

Advokatene har ikke noen entydige synspunkter vedørende opptakskrav. Under halvparten (40 prosent) er helt eller delvis enige i at det er høye nok opptakskrav. Ingen er helt uenige i påstanden, men nær halvparten har svart verken/eller og vet ikke/ikke relevant (se figur 4).

Klarere er responsen når vi ber advokatene ta stilling til utsagnet «Det bør stilles krav til etterutdanning for advokatene i advokatordningen». Her

er to av tre respondenter helt eller delvis enige i at slike krav bør stilles (se figur 5). Flere utdyper dette i kommentarspalten:

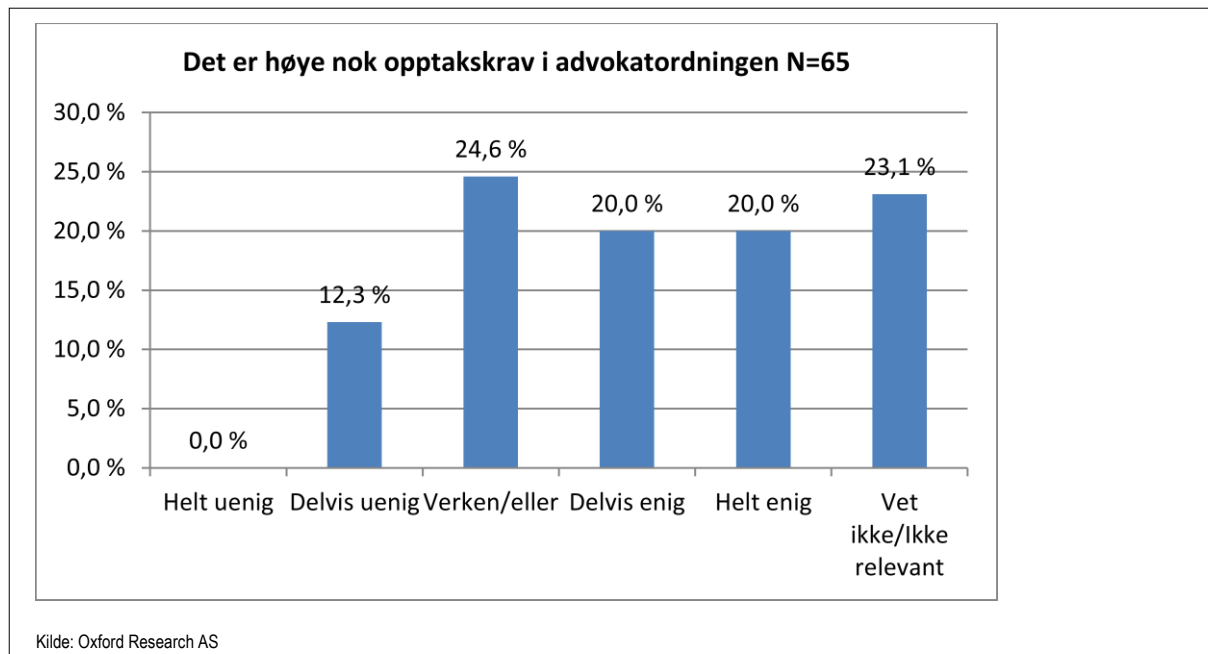
Færre saker på den enkelte gjør det mindre attraktivt å bruke vesentlige ressurser på å oppdatere seg på feltet. Ordningen bør derfor ikke utvides ytterligere med flere advokater på listen. Advokatene i ordningen bør delta på årlig obligatorisk kurs/etterutdanning. Disse kursene bør være sponset ettersom det utvilsomt påløper betydelig større kostnader for dem som har kontor vekke fra Oslo der kursene som regel avholdes. Et vesentlig poeng med årlige samlinger - burde i tillegg til faglig oppdatering - være dialog mellom advokatene, UDI, UNE og eventuelt NOAS og fylkesmennene om praktiske rutiner m.v.

Man kan gjerne kreve at advokatene etterutdannes, men det må være under forutsetning av at dette betales. Man kan ikke forvente at advokatene selv skal påkoste etterutdanning på et område som allerede er grovt underbetalt og hvor sakene ikke gir noen form for prestisje.

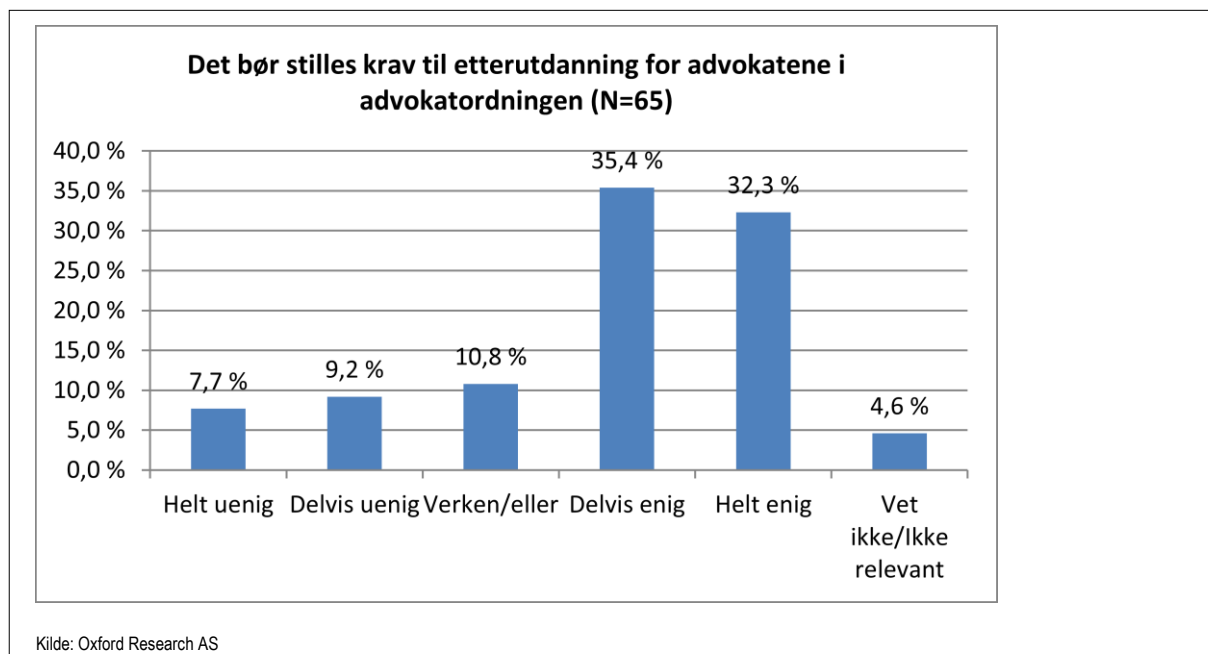
Samlet oppfatter Oxford Research det som mange av de advokatene som har svart er positive til krav om etterutdanning og etterspør mer kompetanseutvikling og spesialisering, samt insentiver for å utvikle seg faglig. Utsagnet «Dagens advokatordning motiverer i for liten grad til spesialisering i utlendingsrett», får hel eller delvis tilslutning av 60 prosent av respondentene

¹² «Retts hjelp på utlendingsretten område», Brev fra Advokatforeningen, Juss Buss og NOAS sendt til Justisdepartementet 26/8 2011.

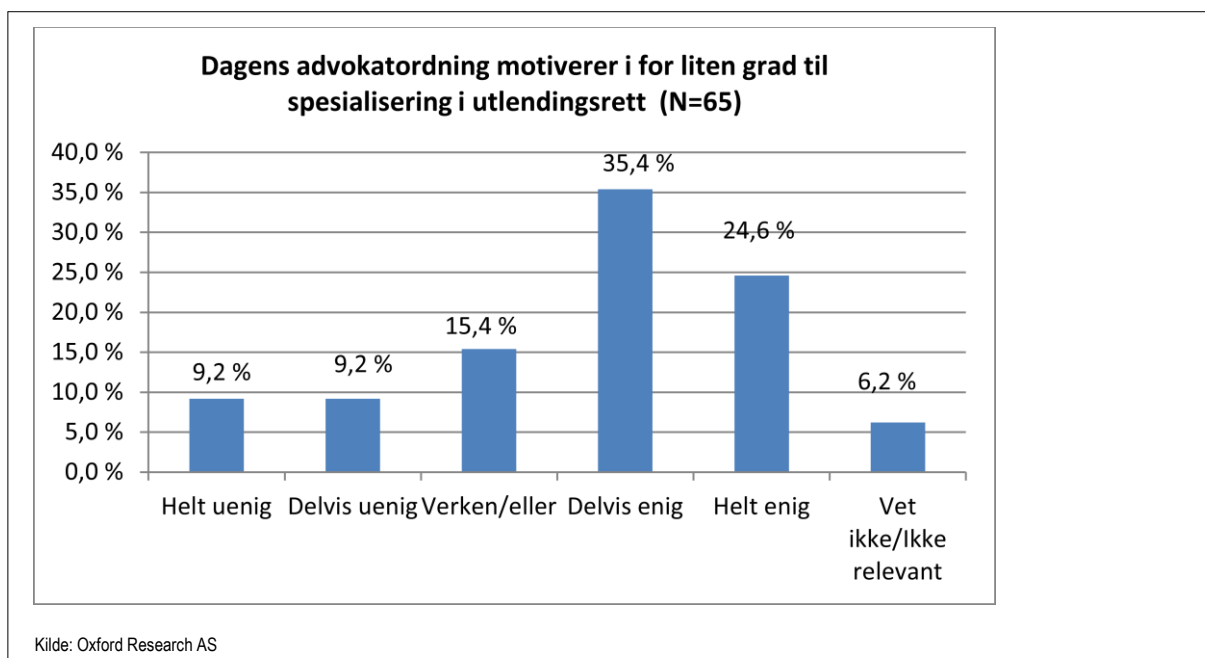
Figur 5: Opptakskrav



Figur 6: Etterutdanning



Figur 7: Spesialisering



6.3.2 Advokatenes syn i intervjuene på opptaks-krav og etterutdanning

Hva mener de advokatene vi har intervjuet?

Flere mener det er for lave krav til å kunne delta i ordningen, og enkelte var heller ikke klar over at det var krav for deltakelse. Flere peker også på at ordningen ikke oppmuntrer til spesialisering. Samtlige advokater gir tilbakemelding om at det burde stilles krav til etterutdanning for å kunne fortsette i advokatordningen. Årsaken til dette er i følge noen at det vil gjøre det mindre attraktivt for de advokatene som ikke bryr seg om klientgruppen, og at sakfeltet overlates til de advokater som har et engasjement.

Flere advokater nevner kollegaer som ikke har noen særlig interesse for sakfeltet, men bruker ordningen som en mulighet til "fylle opp" og "spe på" inntekten fordi sakstifanget er forutsigbart. Videre erkjenner advokatene at utlendingsfeltet er et spesielt saksområde som krever god kunnskap om for eksempel landinformasjon.

Advokatene stiller seg derfor positive til både strengere opptakskrav og krav til etterutdanning, som for eksempel deltakelse på kurs i utlendingsrett/flyktningrett. Samtidig peker enkelte advokater på at kompetanse også erverves gjennom ar-

beidet med enkeltsaker, og derfor skulle ønske at sakstifanget var større.

6.3.3 Funn fra intervjuer med UDI, UNE og brukerorganisasjoner

Hva mener informantene i UDI, UNE og brukerorganisasjoner? Bør det stilles et krav om etterutdanning?

Et tydelig funn er at de aller fleste mener det bør stilles strengere krav til etterutdanning og kompetanse. Betydningen og ønskeligheten av at advokatenes kompetanse økes, gis stor vekt i intervjuene.

Det er ulikhet i om man mener at det bør være obligatorisk krav om kurs eller om det bør være frivillig. Noen mener at det bør være etterutdanning, men at dette er et moment som vektlegges i opptak/fornyning dersom man innfører et åremåls-system.

6.4 Åremålsystem bør innføres

Vi finner synspunkter og erfaringer blant flere ulike informanter om at enkelte advokater i betydelig grad deltar i advokatordningen uten å være særlig motivert og for å fylle opp porteføljen. Vi kan ikke

vite omfanget av dette eventuelle fenomenet. Evalueringen viser likevel betydningen av å få et system som i større grad gir insentiver for faglig spesialisering og interesse for feltet.

En god del informanter inkludert Advokatforeningen, Juss–Buss og NOAS foreslår en form for tidsavgrenset system i ordningen. Fordelen ved et åremålssystem er bl.a. at man vil kunne få et system der det i større grad er mulig å la de som oppdaterer seg og gjøre en god jobb fortsette. Et åremålssystem vil også kunne gi større insentiver for å gjøre en god jobb, og ikke minst insentiv til ikke å gjøre en veldig dårlig jobb. Insentivvirkningene forutsetter selvsagt at de aktuelle advokater er interessert i å fortsette i advokatordningen. Hovedinntrykket blant informantene er at det argumenteres for åremålssystem i en eller annen form.

Oxford Research konkluderer med at evalueringen viser at det er behov for et åremålssystem/en tidsbestemt ordning

6.5 Konklusjoner og anbefalinger

Et overordnet funn er at kompetansekravene bør styrkes. Det er særlig kravene til oppdatering av kompetanse mens man er i advokatordningen det er behov for å styrke. Hovedkonklusjonen er samlet sett innføring av etterutdanning og åremålssystem for å fremme kompetanse og motivasjon.

6.5.1 Hovedfunn

Opptakskrav fungerer

Opptakskravene *i seg selv* blir ikke entydig vurdert å være for høye eller for lave. Riktignok kommer flere advokater med synspunkter om at opptakskravene bør være strengere.

Noen har pekt på behov for mer faglig spesialisering blant advokatene, særlig i forhold til sårbare grupper og barn.

Hovedkonklusjonen er at opptakskravene kan beholdes. Men spørsmålet om opptakskrav må ses i sammenheng med andre kompetansespørsmål, slik som etterutdanning og spørsmål om åremålssystem.

Et viktig funn er understrekning av at opptakskrav må ses i sammenheng med kompetansekrav, tids-

ubestemt/åremålssystem og insentivvirkninger i hele advokatordningen.

I følge en stor del av informantene knytter den største *prinsipielle utfordringen* seg til at man kan komme inn på advokatlisten og bare være der uten å oppdatere seg eller egentlig være motivert for å gjøre en god jobb. Det er heller ingen reell oppfølging eller løpende kvalitetskontroll fra UDI slik systemet fungerer i dag. På denne bakgrunn tas det til orde for et *åremålssystem*.

Etterutdanning er viktig

Hovedinntrykket blant informantene er at det bør innføres en form for etterutdanning, og advokatene stiller seg også positive til dette.

Hvordan det i praksis skal reguleres og utformes er det ulike synspunkter på, men noen trekker frem de årlige kursene i asyl- og utlendingsrett som en mulig etterutdanning.

Et viktig poeng som fremheves er at etterutdanningen bør gis av aktører *uavhengig* av UDI.

Oxford Research mener det er fremkommet gode argumenter for innføring av obligatorisk etterutdanning. Et krav om etterutdanning støttes også av de aller fleste informanter.

Hvordan det i praksis skal reguleres og utformes er det ulike synspunkter på. Under anbefalinger drøfter vi noen ulike alternativer.

Behov for åremålssystem

Oxford Research konkluderer med at evalueringen viser at det er behov for et åremålssystem/en tidsbestemt ordning

Det er ulike oppfatninger om den nærmere utformingen av et åremålssystem. Under anbefalinger drøfter vi noen ulike konkrete alternativer.

6.5.2 Anbefalinger

Opptakskrav – spesialisering for særlige saker?

Innføring av eventuelt nye opptakskrav må ses i sammenheng med kompetansekrav, tidsbestemt/åremålssystem og insentivvirkninger i hele advokatordningen.

Det kunne vurderes om det burde være høyere krav til kunnskap om eksklusjonssaker og enslige mindreårige. Videre er det en problemstilling om

man i større grad burde *spesialisere* advokatene, slik at noen for eksempel jobbet spesielt med sårbare asylsøkere, eksempelvis saker om menneskehandel og enslige mindreårige.

Det bør innføres krav om etterutdanning for advokatene i advokatordningen.

Oxford Research mener at det bør innføres et krav om etterutdanning/krav om kompetanseutvikling.

Et krevende spørsmål er det nærmere kravet til etterutdanning.

Det er særlig to hensyn som må balanseres: Hensynet til faglig oppdatering og kompetanseutvikling på den ene siden og hensynet til en praktisk og gjennomførbar ordning som ikke er for ressurskrevende for advokatene.

Advokatforeningen har tatt til orde for at et krav om etterutdanning bør gjelde innenfor en periode på 8 år. Dette har sammenheng med at de argumenterer for 8 års åremålsordning. På den annen side har NOAS med flere påpekt at 8 år kan være for lang tid i forhold til å virke motiverende, sikre løpende faglig oppdatering og være et aktivitetskrav som virker til å luke ut de mindre motiverte.

Oxford Research vil understreke at utlendingsretten er et felt i endring. Dette taler for relativt hyppige krav til etterutdanning. Etter Oxford Researchs oppfatning vil et krav om etterutdanning/kompetanseutvikling hvert 5 år være et hensiktsmessig tidskrav. Dette må også ses i sammenheng med eventuell overgang til åremålssystem.

Etterutdanningen bør arrangeres *uavhengig* av forvaltningen. Det finnes i dag relevante, tilgjengelige kurs i asylrett via JUS (Juristenes utdannings-senter) og gjennom det europeiske advokatnettverket, ELENA.

Det bør innføres åremålssystem

Det bør klart innføres et åremålssystem.

Når man skal vurdere et tidsbestemt system er selvsagt selve tidsperioden sentralt. Når det gjelder spørsmålet om åremålsperiodens lengde må det tas hensyn til advokatenes behov for økono-

misk stabilitet, mulighetene for å kunne luke ut uinteresserte advokater innen rimelig tid, hensynet til nye advokaters adgang til ordningen samt sikre at dyktige og engasjerte advokater finner ordningen attraktiv.

Advokatforeningen peker på at åremålsordningen bør være 8 år, slik som ordningen er for faste forsvarene i retten. Advokatforeningen peker blant annet på at advokaten ikke kan forventes å spesialisere seg og jobbe med saksfeltet for et kortere tidsrom. Det vil ikke gi noe incitament for advokaten til å holde seg oppdatert. Dessuten argumenterer Advokatforeningen for at åremålsperiode på 3-5 år ikke legger til rette for en bærekraftig advokatvirksomhet. Det pekes på at de små virksomheter (som det ofte vil være snakk om når det gjelder asyladvokater) kan ikke hente sin portefølje fra utlendingsretten den ene tre-årsperioden og fra skifteretten den andre.

Oxford Research mener disse argumentene er relevante og bør gis vekt. På den annen side bør ikke åremålsordningen være så lang at insentiv-effekten for å gjøre en god jobb forsvinner. Der- som også åremålsordningen skal fungere som en kvalitetssikring og utelukkelse av advokater som har levert for dårlig, bør ikke åremålet være for lenge.

Oxford Research AS anbefaler at det innføres et åremålssystem hvor advokater oppnevnes til 5 år med mulighet for nye 5 år dersom arbeidet har vært tilfredsstillende. Dette vil etter vår oppfatning ivareta de ovenfor nevnte hensyn på en best mulig måte.

Oxford Research AS vil også anbefale at oppnevnelser ikke foretas av UDI selv, men at UDI eller Justis- og beredskapsdepartementet oppnevner en uavhengig tilsettskomité som vurderer advokatenes egnethet både ved første ansettelse og i spørsmålet om fornyet åremål.

Kapittel 7. Stykkprisfinansieringen

I dette kapitelet diskuterer vi stykkprisfinansieringen. Det sentrale spørsmålet er om stykkprisfinansieringen reflekterer den faktiske tidsbruken som er nødvendig for å gjøre en god jobb.

Vi redegjør også for hvordan ordningen med utvidet støtte ved behov fungerer.

Strukturen i dette kapitelet er som følger:

- Stykkprisfinansieringen
- Konklusjoner og anbefalinger
- Fungerer ordningen med ekstrastøtte ved behov?

7.1 Stykkprisfinansieringen

Det sentrale spørsmålet gjelder forholdet mellom tidsbruk og stykkprisfinansieringen: Står godtgjørelsen i stil med innsatsen?

Spørsmålet dreier seg om å undersøke om det er samsvar mellom den innsats som man som "normaleffektivt" i praksis må regne med og den godtgjørelsen man faktisk får i advokatordningen.

Stykkpris i saker etter Dublin II-forordningen

Det følger av stykkprisforskriften § 5 at advokater med saker som knytter seg til Dublin II-forordningen tilkjennes et salær tilsvarende 2 ganger den offentlige salærsats.

Stykkpris ved personlig fremmøte for UNE

Etter stykkprisforskriften § 5 gis det et tillegg med 5 ganger salærsatsen ved personlig fremmøte i UNE. I praksis viser det seg imidlertid at nemndsmøtene som regel overskrider 5 timer.

7.1.2 Funn i evalueringen: Gratisarbeid og «rettssikkerhetsutfordringer» eksisterer

Det finnes ikke sikre, objektive tall på den faktiske tidsbruken og hva advokatene faktisk bruker tid på.

Utgangspunktet for vurderingen i denne evalueringen er spørsmål til advokatene om tidsbruk og hvordan de opplever rammene. Videre har vi spurt informanter i UDI, UNE, fylkesmennene samt bru-

kerorganisasjoner om deres erfaringer og synspunkter om tidsbruk og stykkprisordningen. Advokatforeningen har også laget et oppsett over typiske aktiviteter i en Dublinsak.

Advokatene opplever for lite tid

Advokatene har som vi har poengtert i kapitelet om advokatene, på flere vis understreket at stykkprisordningen ikke gir nok handlingsrom for å gi en god saksbehandling.

Bruker mer tid

For det første rapporterer mange at gjennomsnittssaken tar like lang eller lengre tid enn det som er stipulert. Særlig gjelder dette Dublin-saker og saker med personlig fram møte i UNE.

Tabell 10: Tidsbruk i en vanlig klagesak

Tidsbruk	Antall svar	Andel
Mindre enn 1 time	0	0,0 %
1-2 timer	0	0,0 %
3-4 timer	4	6,2 %
5-7 timer	38	58,5 %
Mer enn 7 timer	23	35,4 %
Mindre enn 1 time	0	0,0 %

Kilde: Oxford Research AS

Tidsbruk på en gjennomsnittlig klagesak er stipulert til fem timer. Nær 60 prosent av advokatene bruker mellom fem og sju timer, ytterligere 35 prosent bruker mer enn sju timer.

Tabell 11: Tidsbruk i Dublinsaker

Tidsbruk	Antall svar	Andel
Mindre enn 1 time	2	3,1 %
1-2 timer	7	10,8 %
3-4 timer	46	70,8 %
5-7 timer	9	13,8 %
Mer enn 7 timer	1	1,5 %
Total	65	100,0 %

Kilde: Oxford Research AS

På samme måte er en gjennomsnittlig Dublinsak satt til 2 timer, mens 70 prosent av advokatene bruker 3-4 timer og ytterligere 15 prosent mer enn 4 timer.

Tabell 12: Tidsbruk i saker med enslige mindreårige

Tidsbruk	Antall svar	Andel
Mindre enn 1 time	2	3,1 %
1-2 timer	2	3,1 %
3-4 timer	20	30,8 %
5-7 timer	21	32,3 %
Mer enn 7 timer	20	30,8 %
Total	65	100,0 %

Kilde: Oxford Research AS

I saker vedrørende enslige mindreårige svarer 30 prosent at de bruker 3-4 timer, 32 prosent bruker 5-7 timer, og hele 31 prosent bruker mer enn 7 timer.

Tabell 13: Tidsbruk i saker med personlig fremmøte for UNE

Tidsbruk	Antall svar	Andel
Mindre enn 1 time	0	0,0 %
1-2 timer	0	0,0 %
3-4 timer	0	0,0 %
5-7 timer	10	15,4 %
Mer enn 7 timer	55	84,6 %
Total	65	100,0 %

Kilde: Oxford Research AS

Like store er overskridelsene for saker med framstilling for UNE. Normen er 5 timer, 85 prosent av advokatene oppgir at de bruker mer enn 7 timer.

Advokatene underfakturerer og utfører gratisarbeid

Advokatene har på flere vis understreket at stykkprisordningen ikke gir nok handlingsrom for å gi en god saksbehandling. For det første rapporterer mange at gjennomsnittssaken tar like lang eller lengre tid enn det som er stipulert. Særlig gjelder

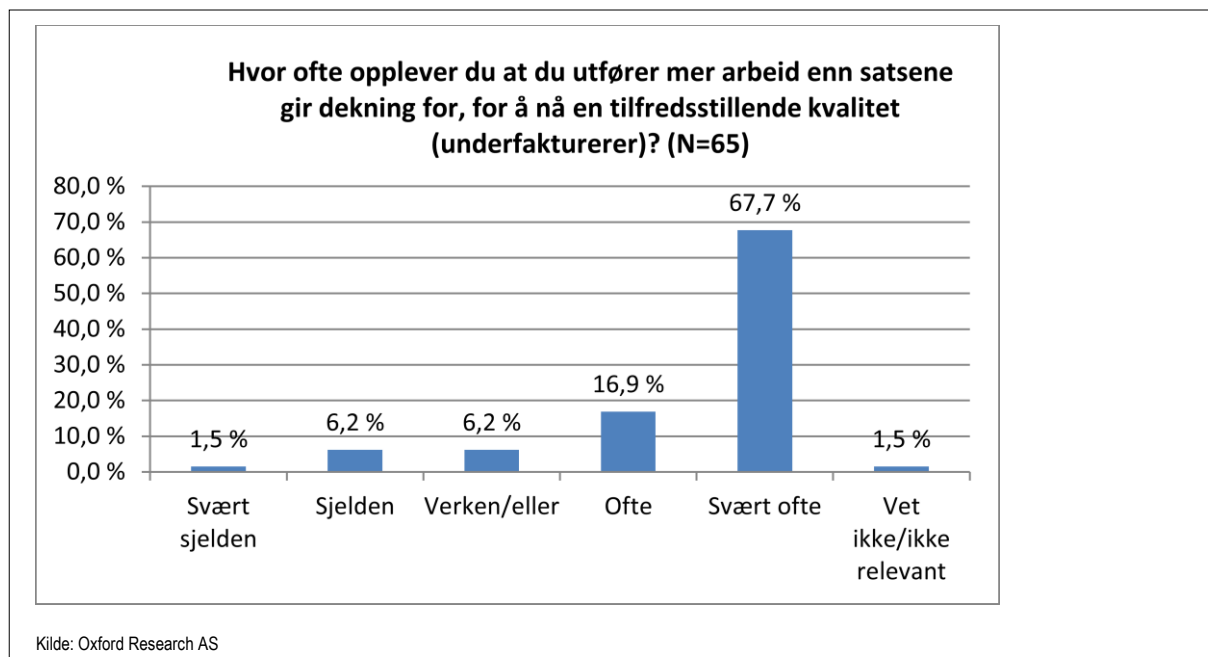
dette Dublin-saker og saker med personlig fremmøte i UNE.

Tidsbruk på en gjennomsnittlig klagesak er stipulert til fem timer. Nær 60 prosent av advokatene bruker mellom fem og sju timer, ytterligere 35 prosent bruker mer enn sju timer. På samme måte er en gjennomsnittlig Dublinsak satt til 2 timer, mens 70 prosent av advokatene bruker 3-4 timer og ytterligere 15 prosent mer enn 4 timer. I EMA-saker er normen 5+2 timer, mens 30 prosent av de som svarer bruker 3-4 timer, 32 prosent bruker 5-7 timer, og hele 31 prosent bruker mer enn 7 timer. Like store er overskridelsene for saker med framstilling for UNE. Normen er 5 timer, 85 prosent av advokatene oppgir at de bruker mer enn 7 timer.

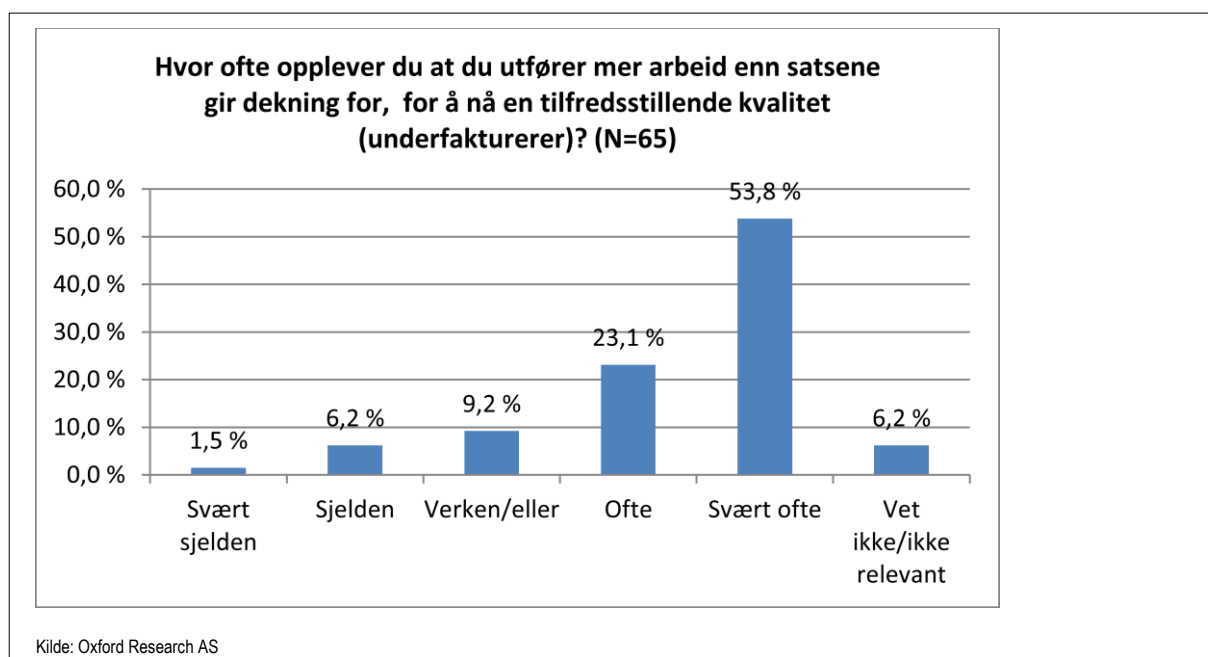
For det andre har vi spurt om mulighetene for overfakturering og tilbøyeligheten til underfakturering i asylsakene. Svaret er bortimot unisont: Det er underfakturering som er regelen, og særlig i Dublin-saker og saker med frammmøte i UNE. Det er 84 prosent som underfakturerer ofte eller svært ofte i vanlige klagesaker, 77 prosent i Dublin-saker, 71 prosent i EMA-saker og 84 prosent i saker med frammmøte i UNE. Dublinsakene peker seg ut ved at særlig mange svarer at de «svært ofte» underfakturerer.

Som et speilbilde av svarene på underfakturering, er det sjelden og svært sjelden at advokatene overfakturerer.

Figur 8: Underfakturering saker med personlig fremmøte



Figur 9: Underfakturering Dublinsaker



Det samme bildet fremkommer i de kvalitative kommentarene fra advokatene i surveyen, samt i de enkeltintervjuer som vi har gjort med advokater.

Funn kvalitative kommentarer survey

Surveyen inneholder to anledninger for respondene til å komme med ytterligere kommentarer og forbedringsforslag. Svært mange har benyttet denne

anledningen, og gjennomgangsmelodien er misnøyen med stykkprisordningen. Noen utsagn:

Jeg vil foreslå at stykkprisen settes opp fra 5 timer til 7 timer. I tillegg vil jeg foreslå at totalt antall tolketid som er tilgjengelig økes fra 2 timer til minimum 3 timer.

Stykkprisen oppleves som ekstremt frustrerende og holder sjeldent. Føler at man tvinges til å gjøre en mindre god jobb en man skulle ønske.

Systemet med stykkprisordning medfører idag at det blir vanskelig å yte bistand ut over det som er et minimum. Saksgjennomgang med klient, gjennomgang av asylintervjuer, klageskriving, oppfølging, henvendelser fra klient eller deres bekjente/familie tar mye tid. Ordningen fra 1990 tallet hvor man søkte om fritt rettsråd etter vanskelighetsgrad mv virket mye bedre.

Stykkprissats for møte i UNE må helt opphøre. Den generelle stykkprissats må økes med minst 2 timer. Dagens satser tar ikke hensyn til alle praktiske tolkeproblemer (ikke selve tolkekvaliteten), etterarbeidet etter selve klagen (UDI/UNE vil ha flere opplysninger/undersøkelser), og den tar slett ikke hensyn til aldersundersøkelser av mindreårige, advokatens plikt til å kontrollere opplysninger om søkers hjemland (Landinfo), relevant UNE-praksis, nødvendige purringer fordi mange saker har svært lang saksbehandlingstid, feil i vedtak som følge av endrede forhold fordi behandlingstiden er så lang, og mange tilsvarende forhold. Dagens stykkprissats er i for stor grad basert på at advokaten skal administrere klagebehandlingen, intervju klageren, skrive klagen og så være ferdig med saken. Det er i beste fall under en tredjedel av sakene som fungerer slik i praksis. Kvaliteten på arbeidet blir deretter, dessverre. Særlig for klienter fra krigssooner er dette ganske alvorlig, også fordi mange har vært innom andre Schengen-land uten å være Dublin-sak, slik at info fra f.eks. andre nordiske land må innhentes. Eksemplene er ganske mange og daglige, og problemstillingen må tas mer alvorlig.

Stykkprisen for Dublin-klager må heves til minst 3 timer. Adgangen til å få salær etter medgått tid bør utvides, ikke minst i UNE ved personlig fremmøte. Adgangen til å få saksomkostninger etter fvl. § 36 må utvides, særlig i UNE som er utrolig vanskelige.

Det er sjeldan at eg maktar å holde meg innanfor stykkprisen dersom eg skal gjere ein god jobb. Yrkesstoltheit gjer at eg gprøver å gjere jobben utan å

tenke på kva eg får betalt. Det fører til svært mykje gratisarbeid

Funn i intervjuene med advokater

Advokatintervjuene bekrefter langt på vei kritikken som er fremsatt mot ordningen fra Advokatforeningen. Samtlige advokater er enige om at stykkpris for Dublin-saker og personlig fremmøte for UNE er for lave. Hva gjelder Dublin-sakene vises det til at disse genererer mye ekstraarbeid fordi søkerne ofte har mer spørsmål enn en vanlig klient, og at søkerne blir stresset av situasjonen. Videre må advokatene operere under et tidspress for å ha både kontaktet, fått snakket med sin klient og skrevet en kommentar innen 48 timer.

Én advokat undrer seg hvorfor det er 48-timers prosedyre på Dublin-sakene når disse uansett får lang liggetid hos politiet for videre oppfølging. En annen advokat klager over mangelen på forutsigbarhet knyttet til disse sakene, og viser til at de ofte kommer på de tidspunkter hvor man allerede har en stor arbeidsmengde med andre leveringsfrister å forholde seg til. Dersom man hadde endret prosedyren til en 5-dagers frist og/eller avtalte faste dager hvor slike saker kunne dukke opp ville det gjøre advokathverdagen mye lettere.

Samtlige advokater rapporterer om at nemdmøter i UNE som hovedregel varer i 5 timer eller mer, slik at kompensasjonen med 5 timers stykkpris nesten utelukkende er for lav. Når møtet i seg selv varer i 5 timer resulterer dette i enten at advokatene må gjøre gratisarbeid under forberedelsen av saken, eller at man stiller dårlig forberedt fordi forberedelse innebærer økonomisk tap.

Advokatene forteller at det er tidkrevende bare det å snakke med klienter, og bygge et tillitsforhold. Det tar også tid å skaffe nødvendig dokumentasjon, slik som helseerklæringer og dokumenter for politisk virksomhet i hjemlandet. I praksis går det ofte mer tid enn den tiden som blir dekket av satsen, og man kan ikke plutselig si at nå er tiden brukt opp og deretter avslutte samtalen/møtet.

Uavhengig av sakstype mener de fleste advokatene at stykkprisen for asylsakene gir for snevre rammer og gjør at advokatene må gjøre mye gratisarbeid. Funnene i undersøkelsen er således sammenfallende med kritikken fremsatt av Advokatforeningen. Videre påpeker advokatene at ordningen med ekstrastøtte ved behov ikke fungerer dels fordi fylkesmennepraksis rapporteres å være streng, dels fordi mulighetene for å få innvilget ekstrastøtte ved behov

er betinget av at timeantallet i den konkrete saken overstiger det dobbelte antallet normerte timer.

Stykkprisordningen er utformet slik at advokatene i mer omfattende saker skal bruke ekstra tid, mens de i mindre omfattende saker skal bruke mindre tid slik at dette over tid jevner seg ut. Det kan imidlertid på bakgrunn av advokatenes tilbakemeldinger synes som om denne utjevningen ikke finner sted, slik at advokatene på sikt arbeider mer enn hva som var tiltenkt. Som nevnt tidligere i denne rapporten er klientgruppen på dette området ofte svært opptatt av sin egen sak og historie, og det kan tenkes at det i praksis er vanskelig for en advokat å kutte ned på antall medgatte timer i mindre omfattende saker, nettopp fordi klientene vil motsette seg dette.

Situasjonen tilspisser seg i hvert fall ytterligere når flere advokater rapporterer om at fylkesmannens praksis for innvilgelse av ekstrastøtte er streng, og nesten samtlige gir tilbakemelding om at det foreligger en svært ulik praksis mellom embetene. Dette behandles i punkt 7.3.

Samlet er bildet som advokatene gir entydig:

Stykkprisordningen gir ikke nok handlingsrom for å gi en god saksbehandling. Gjennomsnittssaken tar ofte like lang eller lengre tid enn det som er stipulert: Mange underfakturer og utfører gratisarbeid. Særlig er utfordringene store ved Dublinsaker og saker med personlig fremmøte for UNE.

Samtidig bør vi ikke legge advokatenes erfaringer og synspunkter ukritisk til grunn. Det er viktig å se hva andre aktører i feltet mener og erfarer hva gjelder tidsbruk og stykkprisordning.

7.1.3 Fylkesmennes erfaringer med dagens stykkprisordning

Samtlige embeter gir tilbakemelding om at ordningen med stykkprisordning i disse sakene stort sett fungerer godt. Det blir rapportert om at ordningen er enkel og effektiv, og sikrer rask og forutsigbar utbetaling til advokatene. De fleste advokater benytter den elektroniske løsningen for innlevering via www.retsrad.no. Dette blir oppfattet som en enkel og effektiv løsning fra fylkesmennes side.

Hva gjelder alminnelige klagesaker etter stykkprisforskriften rapporteres det om at det i de fleste tilfeller anses tilstrekkelig med 5 timer slik forskriften foreskriver. Dette gjelder også saker som vedrører

enslige mindreårige asylsøkere (EMA), som etter forskriften utløser en stykkpris på til sammen 7 timer.

Når det gjelder saker etter Dublin-forordningen er embetene delte i sin oppfatning av hvorvidt 2 timer er et tilstrekkelig antall timer slik forskriften gir krav på. Oslo og Akershus og Hordaland gir uttrykk for at dette i mange tilfeller kan synes utilstrekkelig, basert på antall timer advokater gjerne nedlegger i slike saker. (Dette er basert på antall timer som advokater rapporterer å ha brukt i slike saker, uten at det nødvendigvis er søkt om utvidet støtte etter medgått tid).

Samtlige embeter gir uttrykk for at det i saker med personlig fremmøte for UNE ofte kan være utilstrekkelig med 5 timer etter stykkprisforskriften. Det vises her til at mange møter i UNE varer i nettopp 5 timer eller mer, som er standardsats etter stykkprisforskriften. Dette tyder på en skjevhet i forskriften som etter embetenes oppfatning med god grunn kan vurderes oppjustert.

Samtidig pekes det på at fraværsgodtgjørelse bidrar til å utjevne dette. Etter salærforskriften § 8 gis det godtgjøring for reisetid og annet fravær. Etter bestemmelsens første ledd første pkt. skal det gis godtgjøring både for faktisk reisetid og for den tid man for øvrig er fraværende fra kontoret på hverdager i tiden mellom kl. 0800 og 1600. Til andre tider gis godtgjøring kun for faktisk reisetid, inkludert eventuell ventetid i forbindelse med reisen.

Salær ved godtgjøring for reisefravær etter salærforskriften § 8 første og annet ledd er det samme som for annen godtgjøring etter salærforskriften og betales således med ordinær salærsats pr. påbegynt halvtime.

7.1.4 Hva erfarer og mener andre aktører om tidsbruk og stykkprisordningen?

Hovedbildet er at de aller fleste informanter fra UDI, UNE, og brukerorganisasjoner, mener at stykkprisen når det gjelder saker med personlig fremmøte for UNE, ikke dekker den faktiske tidsbruken.

Det er et noe mer variert bilde når det gjelder andre saker, slik som Dublinsaker. Her er det større forskjell fra det advokatene mener og opplever og det andre informanter mener og erfarer. Videre er hovedbildet også at informanter i UDI og UNE i større

grad mener at tidsbruken i Dublinsaker er noenlunde rimelig stipulert.

7.2 Konklusjoner og anbefalinger

7.2.1 Hovedfunn

Stykkprisordningen bygger som nevnt på en *antatt* normert *gjennomsnittlig* tidsbruk etter ulike sakstyper som er tilstrekkelig til å sikre en forsvarlig og rettssikker juridisk bistand. Det ligger samtidig innebygget en «sikkerhetsventil» i regelverket gjennom muligheten til å søke fylkesmannen om utvidet støtte ved særlig tidkrevende saker.

Stykkprisfinansieringen fungerer ikke etter forutsetningene

Funnene i evalueringen peker på at en del forutsetningene når det gjelder finansiering og faktisk tidsbruk ikke oppfylles. Vi finner at salærsatsen i Dublinsaker og ved personlig fremmøte for UNE er for lav tatt den påkrevde arbeidsinnsatsen i betraktning.

Oxford Research vil understreke at det i evalueringen er fremkommet *god dokumentasjon* på at 5 timer etter stykkprisforskriften ofte vil være utilstrekkelig og ikke gjenspeiler den faktiske tidsbruken må man bruke. Mange av møtene i UNE varer minst 5 timer.

Når det gjelder Dublinsaker, er det også grunn til å anta at de ofte tar mer enn 2 timer. Bildet her er ikke så entydig som for saker med personlig fremmøte. Advokatene mener gjennomgående at Stykkprisordningen for Dublinsaker ikke gir nok handlingsrom for å sikre en god saksbehandling. Gjennomsnittssaken tar ofte like lang eller lengre tid enn det som er stipulert: Mange hevder de underfakturerer og utfører gratisarbeid. Advokatforeningen har også satt opp en oversikt over arbeidsoppgaver og tidsbruk i en ordinær Dublinsak. Dette oppsettet argumenterer for at det er stipulert alt for lite tid. Vi mener dette er et meget nyttig oppsett. Vi kan imidlertid ikke gi det altfor mye vekt, uten at oppsettet er diskutert av andre fagekspertter. I utgangspunktet ser oppsettet etter vår vurdering fornuftig ut. Samtidig ser vi at andre aktører har et noe annet bilde av den normale tidsbruken i Dublinsaker.

Vi mener samlet sett at det er sannsynlig at også satsene for Dublinsaker ikke gjenspeiler den faktiske tidsbruken som er nødvendig for å gi en god juridisk bistand.

Rammebetingelser som rettsikkerhetsutfordring?

Det er særlig bekymringsfullt at vi også finner at advokatene opplever ordningen med ekstrastøtte som tidskrevende og praksis som streng. Denne ordningen skal nettopp «være en sikkerhetsventil» der stykkprisordningens gjennomsnittsbetraktning ikke rekker til. Kombinasjonen av en ordning med utvidet støtte som oppfattes å ikke fungere, *samtidig* som flere advokater opplever at stykkprisordningen ikke gir godt nok handlingsrom for god kvalitet, er bekymringsfullt. *Samlet sett stiller dette spørsmål ved om advokatorordningen gir rammebetingelser som sikrer god og rettssikker juridisk bistand til asylsøkerne.*

7.2.2 Anbefalinger

Stykkprisordningen (timer) for saker med personlig fremmøte bør endres

I utgangspunktet skal man være noe kritisk til resultater som bygger på informantenes selvrapportering, og dertil når advokatene har interesser i å overdrive problemet. Imidlertid er bildet av at saker med personlig fremmøte faktisk oftest tar mer tid så *entydig* og klart også blant andre informanter og aktører, at vi mener det er rimelig sannsynlig at stykkprissatsen ikke gir dekning for den tid som man normalt må regne med i saker med personlig fremmøte.

Stykkprisordningen for denne sakstypen bør dermed klart endres. Med utgangspunkt i at slike møter som hovedregel varer i ca. 5 timer foreslår Oxford Research at stykkprisen utvides til 7 timer.

2 timer ekstra godtgjørelse vil jevnt over kunne gi tid til forberedelse av saken og medføre at godtgjørelsen gjennomsnittlig står i stil med arbeidet som nedlegges.

Et annet alternativ er å innføre salær etter medgått tid for denne typen saker. Det kan her tenkes en ordning hvor advokatene leverer inn timelister til fylkesmannen og får utbetalt etter antall timer som har medgått. Ulempen med denne ordningen vil være at advokatene må bruke mer tid på administrasjon enn hva som er påkrevet ved stykkprisordningen.

Stykkprisordningen (timer) for Dublinsaker bør vurderes endret

Advokatene gir som sagt et entydig bilde av at stykkprisordningen for Dublinsaker ikke gir nok handlingsrom for å gi en god saksbehandling. Gjennomsnittssaken tar ofte like lang eller lengre tid enn det som er stipulert: Mange underfakturerer og utfører gratisarbeid. Samtidig ser vi at andre aktører har et noe annet bilde av den normale tidsbruken i Dublinsaker.

Oxford Research anbefaler at stykkprisordningen for Dublinsaker bør vurderes endret. Vi mener imidlertid at argumentene for at det er stipulert for lite tid, er noe svakere dokumentert her enn for saker med personlig fremmøte for UNE. Oxford Research foreslår likevel at stykkprisen for Dublin-saker utvides med én time fra 2 timer til 3 timer. En slik utvidelse av stykkprisen vil over tid kunne jevne ut arbeidsbelastningen knyttet til disse sakene.

Samtidig må det legges vekt på at funnene hva gjelder Dublin-saker ikke er like tydelige som for eksempel personlig fremmøte for UNE. Andre virkemidler enn å utvide stykkprisen bør også vurderes, som for eksempel å utvide tidsfristen advokatene har på å behandle saken. Fristen er i dag på 48 timer, hvilket kan skape mye merarbeid utelukkende knyttet til å opprette kontakt med klienten osv. Det kan her tenkes at å beholde 2 timers stykkpris i kombinasjon med for eksempel 5 dagers tidsfrist vil være tilstrekkelig for at disse sakene på sikt er økonomisk bærekraftige.

Utlendingsmyndighetene bør vurdere mulige andre betalingsordninger

Oxford Research mener at det er grunn til å vurdere om andre modeller enn stykkprisordningen, kan gi bedre kvalitet på den juridiske bistanden og også bedre insentiver for advokatene.

Et mulig problem i dagens ordning, uavhengig av endringer, er at sakene blir spredt på mange ulike advokater. Det kan være utfordrende i forhold til kvalitet og bygge fagkompetanse.

7.3 Fungerer ordningen med ekstrastøtte ved behov?

Enkelte saker er så arbeidskrevende at stykkprissatsen ikke vil gi tilfredsstillende kompensasjon for arbeidet. Dette er også reflektert i regelverket som inneholder en bestemmelse om at det er anledning til å søke fylkesmannen om utvidelse av en bevilling

til fritt rettsråd i de tilfellene faktisk samlet timeforbruk overstiger det dobbelte av det timeforbruk som er grunnlag for stykkprissatsen. En slik søknad kan også fremmes dersom det på et senere tidspunkt er behov for ytterligere bistand i samme sak. Søknaden skal vurderes etter rettshjelpsforordningen § 3-5, jf. rundskriv G12-2005 om fri rettshjelp pkt. 5.6.

Det fremkommer av stykkprisforordningen § 5 siste ledd at dersom faktisk samlet timeforbruk i ett rettsråd overstiger det dobbelte av det timeforbruket som er grunnlag for stykkprissatsen, eller er det på et senere tidspunkt behov for ytterligere bistand i samme sak, skal søknad om utvidelse av bevilling til fritt rettsråd sendes fylkesmannen, jf. rettshjelpsforordningen § 3-5.

Det settes videre vilkår etter rettshjelpsforordningen § 3-5 om at man i disse tilfellene må kunne godtgjøre at det foreligger "særlige omstendigheter" ved oppdraget som begrunner en slik timebruk. Det samlede salæret skal i så fall fastsettes skjønnsmessig av fylkesmannen etter salærforskriften § 7. Som nevnt ovenfor har advokatene gitt tilbakemelding om at fylkesmennes praksis etter disse bestemmelsene kan synes restriktiv.

Det er advokaten som skal godtgjøre at det foreligger slike særlige omstendigheter ved oppdraget som begrunner en timebruk over det dobbelte av stykkprissatsen. Fylkesmannen skal på bakgrunn av advokatens redegjørelse vurdere om det foreligger slike særlige omstendigheter. I vurderingen skal det legges vekt på sakens omfang og kompleksitet samt om søkerens psykiske, fysiske eller sosiale forhold medfører at det tar lenger tid enn normalt å yte nødvendig juridisk bistand, jf. G12-2005 punkt 5.6. I saker som bærer klart preg av krangel eller kverulering fra søkers side og i saker hvor søker selv er skyld i konflikten eller ikke har medvirket til å finne en rimelig løsning, anses det ikke å foreligge slike særlige omstendigheter som gir grunnlag for å utvide rettsrådsbevillingen, jf. rundskrivet.

Dersom fylkesmannen kommer til at det ikke er godtgjort å foreligge særlige omstendigheter ved oppdraget som begrunner en slik timebruk, skal søknaden avslås.

I motsatt fall gis en generell utvidelsesfullmakt, dvs. en blankofullmakt som i fri sakførselssaker. Det faktum at det gis en generell fullmakt innebærer ikke at det er anledning til å bruke et ubegrenset antall timer fritt rettsråd. Ved innsending av arbeidsoppgaven fastsettes salæret etter salærforskriften § 7, dvs.

at det kun er rimelig og nødvendig arbeid som dekkes av det offentlige. Dette skal inntas og fremgå uttrykkelig av fylkesmannens innvilgelsesvedtak, jf. rundskrivets punkt 5.6.

Hvordan fungerer ordningen med ekstrastøtte ved behov sett fra advokatenes perspektiv?

I tabellen nedenfor har vi oppsummert de primære kilder og hovedfunn i denne evalueringen når det gjelder ordningen med ekstrastøtte ved behov. Vi har også satt opp en kolonne med henvisning til kapittel hvor resultatene er diskutert nærmere.

Tabell 14: Syn på ordningen med ekstrastøtte ved behov

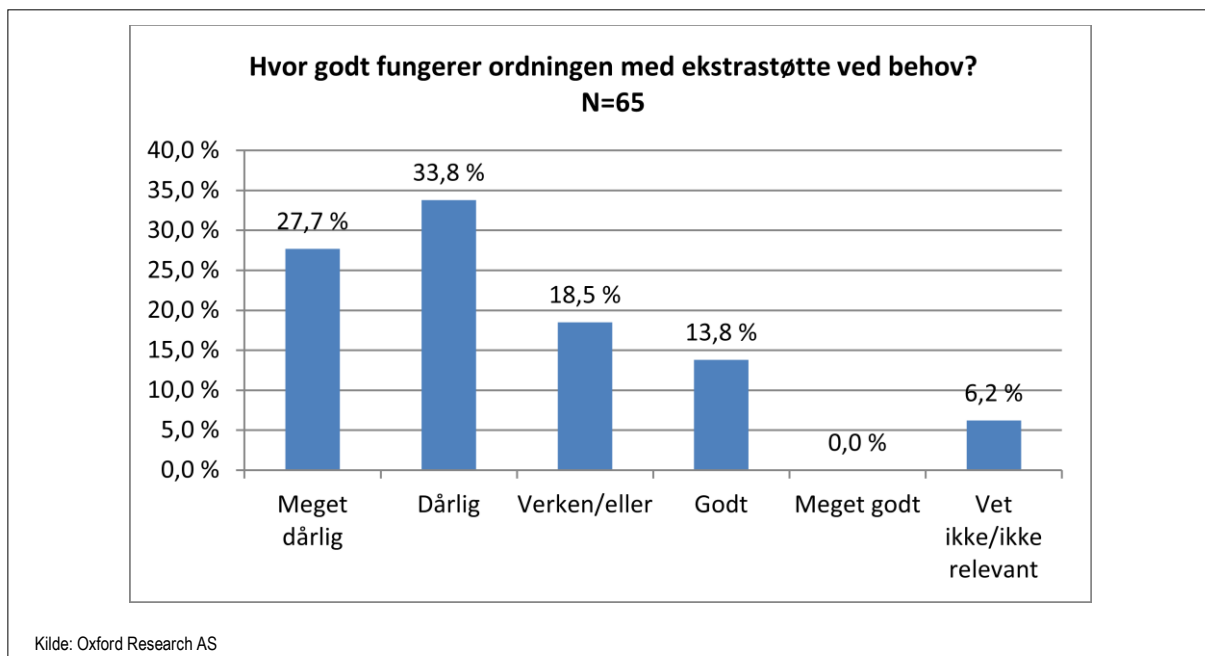
Informanter	Metode	Funn
Advokater	Survey	Fungerer ikke særlig godt
Advokater	Kvalitative kommentarer i survey	Fungerer ikke særlig godt
Advokater	10 enkeltintervjuer	Tidkrevende Sender ikke inn søknad
Fylkesmenn	Intervjuer	Få søknader Ikke streng og rigid praksis Momenter som vektlegges
Andre	Intervjuer	Tror en del ikke søker

Kilde: Oxford Research AS

7.3.1 Advokatenes syn på ekstrastøtte

I surveyen ble advokatene spurt om hvordan de vurderer ekstrastøtten ved behov. Spørsmålet som ble stilt var: *Hvor godt fungerer ordningen med ekstrastøtte ved behov?*

Figur 10: Ekstrastøtte ved behov



I saker der det går med vesentlig mer tid enn stipulert i stykkprisen, har advokatene anledning til å søke Fylkesmannen om ekstrastøtte. Det er betydelig misnøye også med ordningen ekstrastøtte ved behov. 28 prosent mener den fungerer «meget dårlig» og 34 prosent «dårlig». Bare 14 prosent mener den fungerer godt.

Respondentene er ikke så negative når de blir spurt om de opplever fylkesmannens praksis som forutsigbar eller enhetlig. Dette kan tolkes som at fylkesmennene er restriktive, men systematisk restriktive med å tildele ekstrastøtte. At fylkesmennene er svært restriktive er dokumentert i en undersøkelse som er gjennomført av Bentsen/Rønning Halvorsen

(Heike Kristine Bentsen og Olav Halvorsen Rønning: Bruken av unntaksbestemmelsene i lov om fri retts- hjelp, bokserien IKRS 1/2008).¹³

Advokatene kunne i spørreundersøkelsen også komme med kvalitative kommentarer til forhold som kunne bli bedre. Mange av advokatene har benyttet denne muligheten og flere av kommentarene dreier seg om at fylkesmennes praksis er for restriktive. Vi gjengir her noen av kommentarene til illustrasjon (se ellers vedlegg 3):

Det er vanskelig å få dekning for flere timer hos Fylkesmannen og dette medfører at advokaten må betale av egen lomme for tolketid for at klienten ikke skal være rettsløs.

Med en begrenset stykkpris vil advokaten være nølende med å innkalle til en ny samtale eller et fysisk møte, med den strenge praksisen som føres hos fylkesmennene.

Det er videre slik at jeg har gitt opp å søke fylkesmannen om utvidet salær i vanlige klagesaker. Det er bortkastet tid.

Stykkprissatsene ved personlig fremmøte og Dublinsaker er for knappe. Dessuten er Fylkesmannen altfor restriktiv med å innvilge salær etter medgått tid når en har jobbet det dobbelte av stykkprisen. Dette gjelder både i vanlig klagesaker og særlig i saker med personlig fremmøte i UNE.

Fylkesmannen dekker heller ikke ekstra tolketid for ektefeller. Jeg vil tro at mange advokater ikke søker Fylkesmannen om ekstra betaling fordi det er arbeidskrevende å fremme søknad; man tar seg rett og slett ikke tid til det annet enn i svært spesielle saker.

Funn fra intervjuer med advokatene

Dette bildet støttes også av de 10 enkeltintervjuene som er gjort blant advokatene.

Det er kun én advokat som er helt fornøyd med fylkesmennes praksis. Advokaten forteller at fylkesmennene gir ham det han ønsker, men samtidig tror han dette skyldes relasjoner og tillit mellom advokat og embete. Videre bekrefter også denne advokaten at praksisen varierer stort mellom embetene.

De fleste andre gir tilbakemelding om at søknader om ekstrastøtte er tidkrevende, og flere forteller at de sjelden fremmer slike søknader fordi det er ufor-

utsigbart eller fordi det krever så stor innsats i form av dokumentasjon og annet papirarbeid at det ikke lønner seg. En advokat forteller at man får innvilget ekstrastøtte i en del tilfeller, hvis det er store helsemessige problemer. Men det må være store problemer, det at en klient rett og slett er tidkrevende og behøver mer tid, er ikke nok.

En annen advokat forteller at hvis vedkommende først tar seg tid til å søke, har hun fått det hun har søkt om. Advokaten peker imidlertid på at man må bruke mer enn 10 timer i en såkalt normalsøknad, for å få ekstra støtte. Hvis hun har brukt 11 eller 12 timer, er det krevende for henne å søke. På bakgrunn av dette forteller advokaten at hun ikke sender slik søknad før det har medgått 15-20 timer. Advokaten forteller at fylkesmannen er helt ålreit å forholde seg til, men at hun føler at man ikke kan be om ekstra støtte i annenhver sak, selv om behovet for det er til stede. Advokaten tror derfor at det finnes store mørketall på advokater som ikke henvender seg for ekstra støtte, advokatene føler at de må opp på et visst nivå før de sender inn en søknad.

Samtlige advokater trekker imidlertid frem ulike praksis hos landets 18 fylkesmenn som en utfordring. Én advokat forteller at det i forbindelse med en sak oppstod et spørsmål knyttet til fakturering og salær, og at hun derfor foretok en ringerunde til 2-3 fylkesmenn for å få svar på spørsmålet. Ingen av de forespurte fylkesmennene gav samme svar. I forbindelse med dette trekker en annen advokat frem klagemulighetene man har til Statens sivilrettsforvaltning. Advokaten hadde påklaget fylkesmannens avgjørelse i 7-8 saker til Statens sivilrettsforvaltning det siste året, og fått medhold hver gang.

7.3.2 Fylkesmennes syn på ekstrastøtte

Enkelte embeter er kjent med advokatenes misnøye og kritikk av deres praksis. De rapporterer imidlertid om at de mottar få søknader om utvidet salær i omfattende saker og oppfatter ikke sin egen praksis som streng eller rigid. I henhold til anbefalingene i rundskrivet pkt. 5.6 oppgir de fleste embetene å legge vekt på forhold som sakens omfang og kompleksitet, samt om søkerens psykiske, fysiske eller sosiale forhold medfører at det tar lenger tid enn normalt å yte nødvendig juridisk bistand, evt. at klienten ikke lar seg oppdrive og at man må bruke tid på å søke vedkommende opp.

Noen gir tilbakemelding om at lang saksbehandlingstid i UDI/UNE unntaksvis har medført innvilgelse av

¹³ Det er viktig å presisere at undersøkelsen til Bentsen og Halvorsen gjelder unntaksbestemmelser i lov om fri retts- hjelp.

slike søknader, men det synes som om hovedregelen er at dette ikke gir utvidet støtte etter rettshjelpsfor-skriften § 3-5. Utover dette kan det synes som om samtlige embeter skiller mellom arbeid av juridisk og ikke-juridisk karakter, hvor sistnevnte vil medføre avslag på søknaden om utvidet salær.

Samtlige embeter oppgir at arbeid knyttet til innhen-ting av landinformasjon fra advokatens side som hovedregel ikke innvilges utvidet støtte, og det vises da til at dette er utlendingsmyndighetenes jobb og uansett ikke er arbeid av "juridisk art". Ett embete nyanserer imidlertid dette og uttaler at "det kommer helt an på om landinformasjonen er kjent fra før og hva som anføres som begrunnelse for å innhente ny landinformasjon ut over de publikasjoner som publi-seres på www.landinfo.no". Embetet poengterer videre at "det sier seg selv at det i utgangspunktet skal mye til for å få innvilget en slik søknad der det finnes pålitelig informasjon i tilgjengelige rapporter, og det er da også sjelden slike søknader mottas her".

Fylkesmennene som er undersøkt oppfatter altså ikke sin egen praksis som spesielt streng eller rigid.

Også andre informanter har uttalt seg om ekstrastøt-ten, men det er mer spredte betraktninger om inn-trykk og synspunkter. Hovedinntrykket også her er en antakelse om at det kan være tidkrevende og opplevelse som utfordrende å søke om ekstrastøtte.

7.4 Konklusjoner og anbefalinger

7.4.1 Hovedfunn

Tidkrevende og streng praksis?

Advokatene opplever at ordningen med ekstrastøtte ikke fungerer særlig godt. Det pekes særlig på at det oppleves som tidskrevende å søke og praksis opple-ves som streng.

På den annen side oppfatter fylkesmennene sin egen praksis som ikke spesielt streng eller rigid. De rap-porterer om relativt få søknader om utvidet salær i omfattende saker.

Oxford Research vurderer at det på denne bakgrunn er grunn til å se nærmere på ordningen med ekstra-støtte ved behov. Hovedbildet som advokatene gir er klart. Samtidig kan vi ikke på dette grunnlaget *sikkert* konkludere med at ordningen med ekstrastøtte ikke fungerer.

Det er imidlertid en del interessante funn vedrøren-de de momenter som fylkesmennene legger vekt på i forhold til rundskrivets pkt. 5.6.

Viktig funn: Juridisk og ikke juridisk art

Vi finner bl.a. at det synes som fylkesmennene skiller mellom arbeid av *juridisk og ikke-juridisk karakter*, hvor sistnevnte vil medføre avslag på søknaden om utvidet salær. Her kan det ligge en utfordring i for-hold til hva advokatene faktisk må bruke tid på. Ad-vokatforeningen har satt opp typiske aktiviteter for en Dublinsak. Det vil være interessant å vurdere hvilke aktiviteter som der er av juridisk karakter og hvilke som er av ikke-juridisk karakter.

Ikke undersøkt de konkrete saksmapper

Denne evalueringen har ikke undersøkt klagesaker til Statens sivilrettsforvaltning eller gått inn på en stu-die av de konkrete sakene og Fylkesmennenes prak-sis ved ekstrastøtte. Evalueringens undersøkelse av fylkesmennenes praksis er basert på intervju-spørsmål og tilbakemeldinger fra embetene, og har så langt ikke gitt indikasjoner på en ulik praksis hva gjelder innvilgelse og avslag for søknader om utvidet salær. Dersom man skal finne konkrete holdepunkter for slik praksis må alternative metoder tas i bruk, herunder omfattende komparative dokument- og saksanalyser. Dette fordrer en egen relativt omfat-tende studie.

Det er imidlertid i seg selv bekymringsfullt at advoka-tenne – brukerne av ordningen med ekstrastøtte– har et så entydig negativt syn og erfaringer med ord-ningen med ekstrastøtte. Flere rapporterer at de ikke sender inn søknader. Dersom dette er et reelt bilde og gjelder i større omfang, samtidig som flere advokater opplever at stykkprisordningen ikke gir godt nok handlingsrom for god kvalitet, er dette samlet en klar utfordring for en god og rettssikker juridisk bistand til asylsøkerne.

7.4.2 Anbefalinger

Evalueringen gir ikke entydige grunnlag for anbefal-inger. Man kunne tenke seg å etablere forenklete søknadsprosedyrer for utvidet støtte i omfattende saker.

Forenkle ordningen med utvidet støtte?

På bakgrunn av advokatenes tilbakemeldinger kan det synes som om fremgangsmåten ved klage, kra-vene til dobbelt medgått tid, krav til dokumentasjon og en rapportert ulik praksis blant fylkesmennene oppleves som utfordringer, og således burde vurde-

res endret eller forebygget. Man kunne i den forbindelse undersøkt forenklede måter for å søke om utvidet støtte, samt forsikre seg om at praksis ikke er ulik gjennom en grundigere regulering av fylkesmenenes praksis i form av rundskriv og instruksjer fra departementet.

Vi vil også peke på behov for at ordningen med ekstrastøtte blir vurdert sammen med eventuelle endringer i økonomiske rammebetingelser/stykkprisordning. Behovet for utvidet støtte vil

trolig kunne reduseres noe dersom man øker stykkprisen i enkelte saker, som for eksempel Dublin-saker og saker ved personlig fremmøte for UNE.

Kapittel 8. Kontrollsystemet og kvalitetssikring

I dette kapitlet redegjør vi først for hvordan kontrollsystemet og suspensjonsmekanismen i praksis fungerer. Deretter redegjør vi for ulike syn på kontrollsystemet og suspensjonsregler.

Strukturen er som følger:

- Hvordan fungerer suspensjonsreglene i praksis?
- Syn på suspensjonsregler og kvalitetskontroll
- Konklusjoner og anbefalinger

8.1 Hvordan fungerer suspensjonsreglene i praksis?

Fungerer suspensjonsmekanismen slik den skal? Er terskelen på rett nivå?

I UDI var systemet for å fange opp saker frem til våren 2012 at det kom inn rapporteringer til koordineringsenheten som administrerte advokatordningen. Handlet klagen om noen som var på regionale lister, går klagen via regionkontorene til koordineringsenheten. Den formelle myndigheten til å suspendere ligger hos fagsjef i asylavdelingen.

Det er i denne sammenheng viktig å presisere at organisasjonsendringer i UDI i løpet av 2012, har medført endringer i ansvars- og kompetanseforhold vedrørende advokatordningen. Fra og med våren 2012 er det Fagstab i Asylavdelingen som er fagansvarlig for advokatordningen, og skal håndtere blant annet klager på advokater.

Ingen reelle suspensjonssaker siste 5 år

Informanter, bl.a. i UDI forteller at det ikke har vært mer enn en sak hvor en advokat er blitt suspendert de siste 5 årene. Denne saken gjaldt ikke dårlig arbeid med en asylsak, men tap av advokatbevilgningen grunnet andre forhold. Det synes som det i realiteten skal mye til for å bli suspendert.

I hvilken grad og hvem rapporterer om kvalitetsutfordringer

Vi bygger her på intervjuer med ansatte i UDI, ansatte i regionkontorene og ansatte i UNE.

Flere gir tilbakemelding om at det oppleves som vanskelig å rapportere om dårlig kvalitet. Det skal en god del til før man rapporterer om dårlig kvalitet, og det gjøres typisk av saksbehandlere i UDI og UNE når det er *gjentatte* tilfeller av *markert* dårlig arbeid. Et utsagn i intervjuet med saksbehandlere i UDI er illustrerende:

"Vi har ingen klare kriterier for å vurdere advokatene og kvaliteten på deres arbeid, dette er ting som tas opp på eget initiativ. Det er når vi ser at advokater gjør en for dårlig jobb gjentatte ganger at vi sier i fra. Det er ingen bevisst holdning til dette på avdelingene. Det er nok opp til hver enkelt saksbehandlers skjønn."

I samme retning:

"Det er ingen bevissthet på dette området. Dette diskuteres mer uformelt internt. Det er ingen klare retningslinjer fra ledelsen hva gjelder terskelen for å si ifra eller liknende."

Saksbehandlerne i UDI forteller at de ikke kjenner til noen skriftlige rutiner og at man i liten grad har blitt opplært i hva som er godt nok. Det er opp til saksbehandlerens skjønn. Det opplyses at man for øvrig får mange tilbakemeldinger fra verger når det gjelder enslige mindreårige asylsøkere. Vergene klager til UDI.

Noen informanter forteller at det oppleves som lite hensiktsmessig å rapportere videre, siden man ikke vet hva som skjer og det heller ikke har blitt suspendert noen advokater. Både informanter i UDI, NOAS og UNE antar at det er en betydelig underreportering av reelle kvalitetsproblemer knyttet til juridisk bistand.

Hvilke klager får koordineringsenheten inn? Hvem er det som klager:

Ansatte i koordineringsenheten forteller at det gjerne starter med henvendelse fra søkeren, av og til fra mottaksansatte, verge eller saksbehandler i

UDI. Fra saksbehandler er det typisk der det er gjentatte saker med dårlige kvalitet fra samme advokat. De ansatte i Koordineringsenheten forteller at den dominerende mengden saker er fra søkere.

Hvilke typer klager får koordineringsenheten inn?

Det pekes på at formen på klager og hvordan de kommer inn har endret seg litt de siste årene. Klagen på advokater blir i større og større grad skriftlige. Før kunne man oppleve at søkere klagde i resepsjonen og i servicesenter. De aller fleste klager nå skriftlig.

Det man ser er at søkere ofte klager når man har fått et endelig avslag. Man klager på advokaten når alle andre muligheter er blitt brukt opp. Et poeng er det også at noen av søkerne kommer fra land der det er mer korrupsjon og mindre rettsstat. Noen asylsøkere tror advokatene kan gjøre underverker. I mange tilfeller klager de egentlig på vedtaket, at UNE ikke har skjønt saken. En god del av asylsøkerne har ikke nok kunnskap om hva den juridiske bistanden konkret innebærer. Asylsøkerne skjønner ikke hva timene skal brukes til og at den juridiske bistanden er begrenset. Noen tror at samtalen mellom søker og advokat skal vare i 5 timer.

Men hva dreier klagen seg om?

- Mange klager på dårlig kommunikasjon
- At vedtaket ikke er forkynt
- Noen klager vedrørende taushetsplikt

Dersom det er klager på dårlig landkunnskap og faglige forhold, kommer dette oftest fra saksbehandler.

Koordineringsenheten har for øvrig opplevd telefonsamtaler fra advokater, der de spør om de skal forkynne vedtaket. Dette er enkelttilfeller, men oppleves lite tillitsvekkende.

Hva skjer i Koordineringsenheten? "Myk" kvalitetssikringspraksis

I koordineringsenheten henvender man seg til advokat og gjør oppmerksom på at man har motatt klage. Og videre tar man opp de aktuelle momenter. Det er altså en forholdsvis "myk" kvalitetssikring eller kvalitetssikringskontroll som skjer.

Det pekes på at den heller "myke" kvalitetssikringspraksis, skyldes flere faktorer. I koordine-

ningsenheten sitter det ingen jurister. Dette gjør at det kan oppleves vanskelig å overprøve advokatene. De som sitter i koordineringsenheten har heller ikke spesiell kjennskap til advokatmarkedet og retts hjelp generelt. Hva som er *godt nok og hva man bør forvente* av advokatene kan være utfordrende. Det er opp til skjønn hva som er god nok kvalitet, og det gjør det naturligvis også utfordrende å si at dette er ikke godt nok. Koordineringsenheten oppdaterer lister og har hovedfokus på å drifte advokatordningen. Det primære fokuset har vært å få alt til å gå rundt med logistikk og drift. Dette pekes også på som en sentral grunn til at kontroll- og kvalitetsvurderingene har blitt relativt "myke". Et viktig prinsipielt poeng er at UDI og også koordineringsenheten sitter i en rolle som kan oppleves som i for liten grad *uavhengig* av advokatordningen til å utøve reell kvalitetskontroll.

Behov for mer kommunikasjon og bedre systemer internt i UDI?

Det synes som saksbehandlere i UDI og ansatte på regionkontorene opplever lite tilbakemelding på hva som skjer med saker de har videresendt til koordineringsenheten. Et utsagn fra intervjuene er illustrerende:

«Vi rapporterer om dårlig arbeid til Koordineringsenheten, men man vet ikke hva som skjer med utfallet av saken. Det er ingen tilbakemelding fra KOR.»

Et regionkontor peker på at det er en utfordring å ikke kunne skifte advokat ved dårlig advokatarbeid og ved en reell klage på advokaten. I følge informanter i UDI, føres det heller ikke noe register over saker og klager. Det er dermed ikke oversikt over hvem som har gjort hva og kvalitetsproblemer.

8.2 Syn på suspensjonsregler og kvalitetskontroll

Tabellen nedenfor gir en oversikt over informanter, metoder og funn når det gjelder suspensjonsregler og kvalitetskontroll.

Tabell 15: Syn på suspensjonsregler og kvalitetskontroll

Informanter	Metode	Funn
Forvaltningen, UDI og UNE	Intervjuer	Myk kvalitetssikringspraksis/fokus på drift Gjentatte grove tilfeller tas opp Rapporteringsutfordringer/Høy terskel for å rapportere Lite tilbakemeldinger Uklart hva som er godt nok
Brukerorganisasjoner og Advokatforeningen	Intervjuer Brev	Stikkprøvekontroller For svake rapporteringsrutiner Ikke system for å luke ut dårlige advokater Incentiver og oppdagelsesrisiko
Mottaksansatte	Intervjuer	Lite tilbakemeldinger Behov for mer aktiv forvaltning fra UDI
Advokater	Survey	Ikke noen entydige meninger
Advokater	Kvalitative kommentarer i survey	Ikke noen entydige meninger
Advokater	10 enkeltintervjuer	Ikke sterke meninger Noen mener det er for svake og lite proaktive kvalitetsmekanismer
Kilde: Oxford Research AS		

Hovedbildet er at mange tar til orde for en sterkere kvalitetskontroll. Dette bør ses i sammenheng med

et syn hos de fleste grupper informanter at det i dagens system er et reelt problem med dårlig kvalitet. Vi kan som nevnt ikke si noe om omfanget av kvalitetsproblemer, men det er rimelig sannsynlig at kvalitetsproblemer finnes i et mindre omfang.

UDI, UNE og mottaksansatte

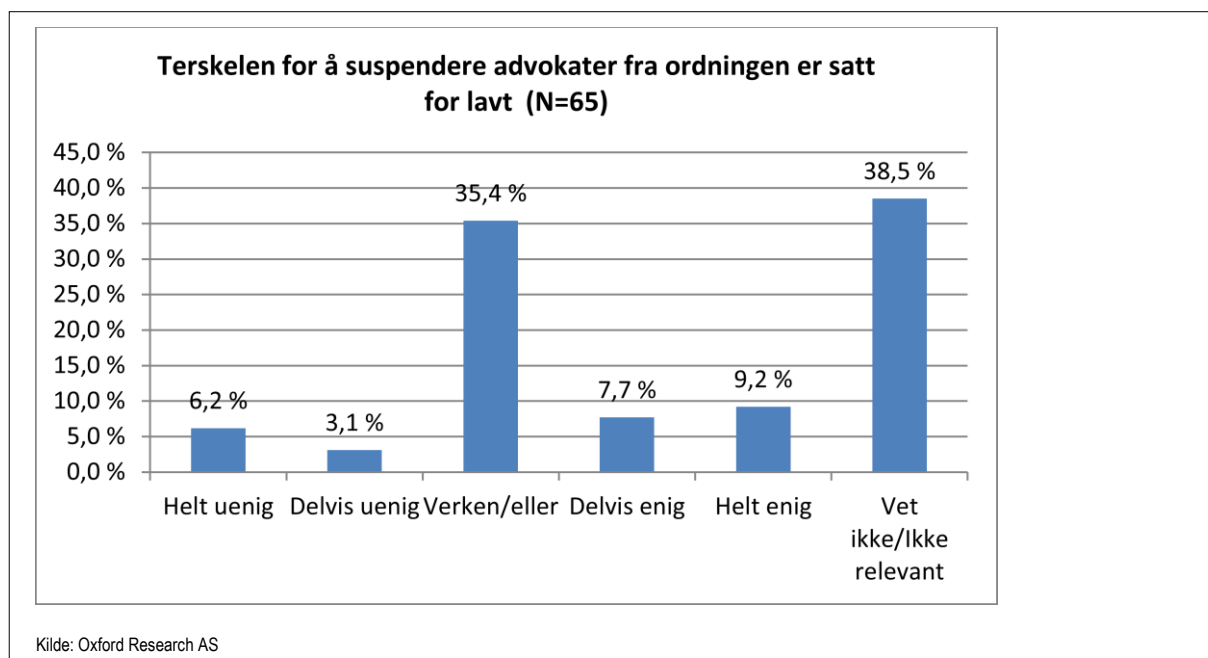
Gjennom intervjuene med UDI, UNE og mottaksansatte er flere utfordringer vedrørende suspensjonsregler og kvalitetskontroll fremkommet, se foregående punkt 8.1..

Advokatene

Funn i survey

Advokatene er bedt om å si seg enige eller uenige i utsagnene «*Terskelen for å suspendere advokater fra ordningen er satt for lavt*» og «*Advokater som ikke gjør en tilfredsstillende faglig jobb, blir i dagens ordning i all hovedsak utelukket fra advokatordningen*». Her er det store andeler som enten sier «*verken/eller*», henholdsvis 35 og 29 prosent, eller «*vet ikke/ikke relevant*» med henholdsvis 39 og 48 prosent (se figur 13). Av de relativt få som har en uttalt oppfatning om dette, mener de fleste at terskelen er satt for lavt, mens man deler seg på midten i oppfatning av om de som gjør en dårlig jobb faktisk blir utelukket.

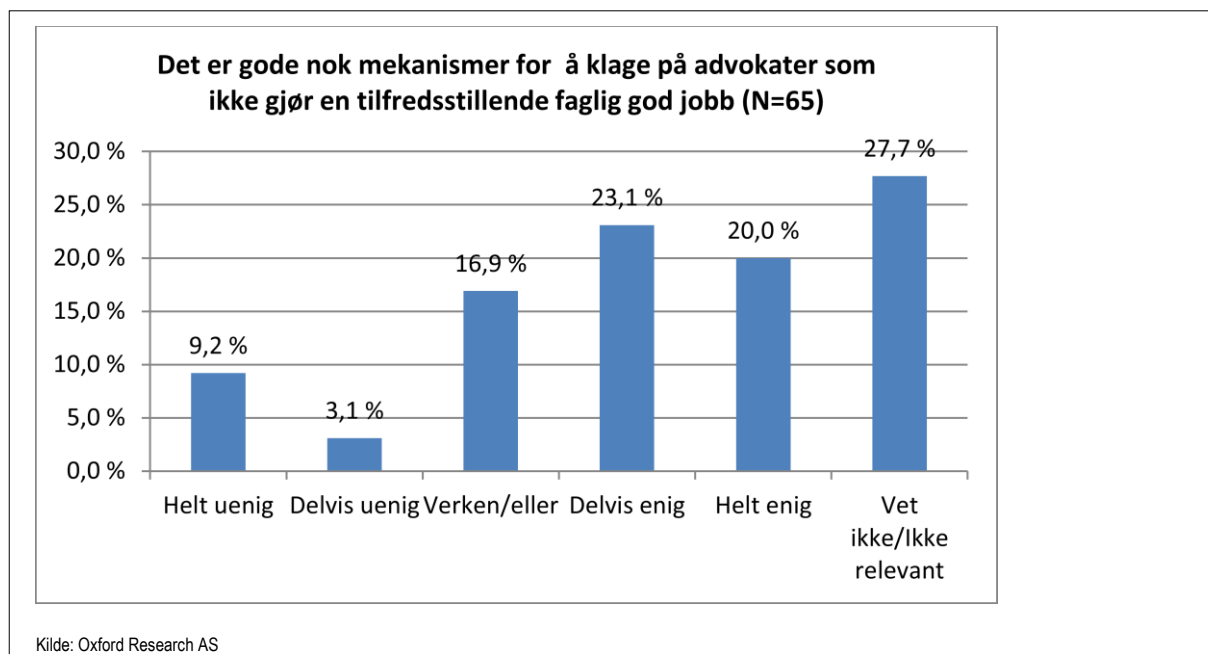
Figur 11: Suspensjonsreglene



Det er også mye usikkerhet i svarene på utsagnet «Det er gode nok mekanismer for å klage på advokater som ikke gjør en tilfredsstillende faglig god jobb», men de som har gjort seg opp en mening

føler seg trygge på at klageordningen er god nok (se figur 11). Klager er jo en realitet i en helt annen grad enn suspensjoner.

Figur 12: Klagemekanismer



Vi ser dette i lys av en ordning der det har skjedd svært få eksklusjoner, og hvor erfaringene med dette vil være få. Noe av den samme erfaringen med uklare tilbakemeldinger får vi når vi spør om opptakskravene for ordningen er satt høyt nok.

Det er ikke noe advokatene har særlig begrunnet oppfatninger om eller har erfaring med.

Funn i intervjuer med advokatene

Advokatene har ikke så sterke meninger om suspensjonsmekanismene i advokatordningen. Noen advokater har ingen formening om dette, mens andre mener suspensjonsreglene kan bli strengere, uten å gi noen konkrete forslag til hvordan eller en begrunnelse for hvorfor regelverket bør bli strengere.

En advokat undrer over at dette er en advokatordning man må søke seg til og som det er kamp om plassene for, mens det samtidig ikke er noen oppfølging/kvalitetskontroll av arbeidet som nedlegges. Enkelte peker på at klientene neppe kjenner til at man kan klage inn advokaten sin, og at dette skjer svært sjelden. Videre nevnes det at asylsøkere ihvertfall hva gjelder kvaliteten på det juridiske arbeidet har få eller ingen referansepunkter, slik at klager i all hovedsak skyldes mangel på praktisk oppfølging eller liknende.

En advokat med lang fartstid i ordningen forteller at han har blitt innklaget 2-3 ganger av klienter, og at UDI har fulgt opp dette med å be om en uttalelse fra advokaten. UDI lot imidlertid ikke høre fra seg igjen, og utfallet av saken fikk advokaten aldri noen tilbakemelding på. Hvis dette er gjennomgående praksis hos UDI har man et forbedringspotensial hva gjelder oppfølgingen av disse klagesakene.

En annen advokat påpeker at det ikke finnes noe system som utøver kontroll med arbeidet som nedlegges, og at han aldri har hørt om noen som har blitt suspendert fra ordningen. Dette til tross for at advokaten ofte ser dårlig arbeid i saker han overtar fra andre advokater. Advokaten etterspør et apparat som kan forhindre at enkelte advokater gjør systematisk dårlig arbeid i utlendingssaker.

Dette er også kjernen i kritikken av ordningen fra annet hold, for eksempel frivillige organisasjoner. At advokatene selv etterspør et bedre system for å fange opp advokater med liten interesse for feltet er betegnende for behovet for en slik ordning.

Vi ser at advokatene i forholdsvis liten grad har synspunkter på kvalitetskontroll og suspensjonsregler. Det kan være flere grunner til det. En grunn er at de er meget opptatt av stykkprisordningen og rammebetingelser siden de opplever at det er her utfordringen ligger for å sikre god juridisk bistand. Mange av advokatene kjenner nok heller ikke i særlig grad til suspensjonsreglene og hvordan de fungerer i praksis. Det er likevel interessant at vi i

intervjuene med advokater opplever at flere av advokatene etterspør et bedre system for å fange opp advokater med liten interesse for feltet og advokater som systematisk gjør en for dårlig jobb.

Brukerorganisasjoner og Advokatforeningen

NOAS peker for det første på at det muligens burde være rapporteringsplikt hos saksbehandlere i UDI/UNE ved dårlig advokatarbeid. En mulighet er å gi advarsler ved dårlig kvalitet. NOAS mener også at det burde være anledning til å bytte advokat uten at dette går på bekostning av stykkprisen. NOAS peker også på at det trolig er mer fruktbart med oppnevning og åremålsordninger, enn et rigid kontrollsystem. NOAS mener endelig at det er en utfordring at systemet gir advokatene *krav* på saker.

Juss Buss poengterer at det burde være enklere å klage på en advokat – advarsel som mindre inngripende sanksjon. Det er ikke tilstrekkelig å belage seg på rapportering i form av klager, fordi klientene har vanskeligheter med å vurdere dette. Juss Buss mener at kvalitetskontrollen først og fremst sikres gjennom bedre kompetanse, samt åremålsstillinger med mulighet for fornyelse. Juss Buss peker også på muligheten for stikkprøvekontroller og en styring av den alminnelige klageadgangen, med en forbedret og enklere klagemekanisme.

Advokatforeningen poengterer at det prinsipielt er viktig at systemet og eventuell kvalitetskontroll sikrer uavhengighet og fritt rettsråd. Videre peker Advokatforeningen på blant annet følgende momenter som forutsetninger for en velfungerende advokatordning:

- Det er en klar sammenheng mellom betaling/økonomiske rammebetingelser og kvalitet
- Advokatordningen bør i rimelig grad sikre forutsigbarhet og økonomisk incitament
- Kompetansebygging og faglig nettverksbygging viktig.

I likhet med flere andre aktører, understreker Advokatforeningen at viktigere enn etterkontroll og suspensjonsregler, er forhåndskontroll gjennom opptakskrav, kompetansekrav og gi rimelig økonomiske rammebetingelser.

Advokatforeningen peker videre på at en viktig kvalitetssikring vil ligge i å tydeliggjøre og få en felles forståelse av hva som er forventet. Hva er typisk god nok juridisk bistand og hva bør en advo-

kat gjøre av typiske aktiviteter. I sammenheng med dette nevnes også et ønske om krav til etterutdanning og kompetanse.

8.3 Konklusjoner og anbefalinger

Det finnes som nevnt egne regler om suspensjon og kvalitetskontroll, jfr. RS 2010-052.

8.3.1 Hovedfunn

Hovedbildet er at det hittil ikke har vært effektive mekanismer for *etterkontroll* av advokatenes arbeid i enkeltsaker. Det har heller ikke vært effektive sanksjoner mot dokumentert dårlig arbeid.

Kontrollsystemet har utfordringer på følgende punkter;

- Rapportering av kvalitetsutfordringer
- Effektiv kvalitetskontroll
- Effektive sanksjoner
- Etablere en kvalitetsstandard/minstestandard

Rapporteringen av kvalitetsutfordringer kan bli bedre

Undersøkelsen har avdekket at terskelen blant aktuelle aktører for å rapportere om dårlig kvalitet fremstår som relativt høy. Hva som er god nok kvalitet oppleves også som utfordrende og vanskelig å vurdere.

De fleste klager til UDI kommer fra søkerne. Klagen gjelder typisk dårlig kommunikasjon mellom advokat og klient, at vedtaket ikke er forkynt for klienten og klager knyttet til brudd på taushetsplikt.

Oxford Research mener at det samlet sett ikke er et tilfredsstillende system for å rapportere og fange opp ikke-tilfredsstillende kvalitet.

Ikke effektive sanksjoner

Det gjøres i praksis i liten grad en reell kvalitetskontroll i UDI ved koordineringsenheten. Dårlig advokatarbeid får i liten grad konsekvenser. Det har ikke vært mer enn én sak hvor en advokat er blitt suspendert de siste 5 årene. Dette er selvsagt ikke bevis for at kontrollsystemet ikke fungerer. Det kunne også være en indikasjon på at det ikke har vært kvalitetsproblemer av en art som tilsier reaksjoner. Imidlertid er det indikasjoner på enkel-

te tilfeller hvor kvaliteten på advokatenes arbeid er for dårlig. Det sentrale poenget i denne sammenheng er at slik praksisen i Koordineringsenheten har vært, er det mye som tyder på at også klart ikke-tilfredsstillende arbeid, neppe ville fått formelle reaksjoner.

I liten grad oppfølging og tilbakemelding av meldte problemer

Saksbehandlere og ansatte på regionkontorene opplever lite tilbakemelding på hva som skjer i saker de har sendt til koordineringsenheten.

Samlet sett synes ikke rapporterings- og kontrollsystemet å fungere godt nok. I sum mener Oxford Research at det er for svake kontrollsystemer.

Det finnes selvsagt en fare dersom man legger opp til et rapporteringsregime som i for stor grad innebærer kontroll. Særlig gjelder dette om man ikke har en klar standard å vurdere kvaliteten mot. Trolig er den mest effektive kvalitetsmekanismen i praksis en kombinasjon av gode rammebetingelser og løpende kompetanseoppdatering. Det er grunn til å tro at et aktivitetskrav som etterutdanning vil innebære, kan være egnet til å luke ut de som bare er i advokatordningen uten særlig faglig interesse. Samtidig mener vi at et effektivt system for etterkontroll er *prinsipielt* viktig både utfra rettsikkerhetsbetraktninger og advokatordningens legitimitet.

Det vil være prinsipielt problematisk at forvaltningen skal kontrollere advokatene. Advokatforeningen har poengtert at det prinsipielt er viktig at systemet og eventuell kvalitetskontroll sikrer uavhengighet og fritt rettsråd.

8.3.2 Anbefalinger

Det bør innføres et system for åremål i advokatordningen

Som påpekt tidligere i rapporten er flere aktører inkludert advokatene selv positive til et åremåls-system. Det vises her til at man på denne måten sikrer en mekanisme for å luke ut de advokatene som ikke gjør en tilstrekkelig god innsats både juridisk og praktisk for sine klienter. Videre vil et slikt system kunne øke adgangen for yngre advokater til dette rettsområdet, og på denne måten føre til nye krefter og perspektiver på utlendingsretten.

Når det gjelder spørsmålet om åremålsperiodens *lengde* må det tas hensyn til advokatenes behov for økonomisk stabilitet, mulighetene for å kunne luke ut uinteresserte advokater innen rimelig tid, hensynet til nye advokaters adgang til ordningen samt sikre at dyktige og engasjerte advokater finner ordningen attraktiv.

Oxford Research AS anbefaler at det innføres et åremålssystem hvor advokater oppnevnes til 5 år med mulighet for nye 5 år dersom arbeidet har vært tilfredsstillende. Dette vil etter vår oppfatning ivareta de ovenfor nevnte hensyn på en best mulig måte.

Oxford Research AS vil også anbefale at oppnevningene ikke foretas av UDI selv, men at UDI eller Justis- og beredskapsdepartementet oppnevner en uavhengig tilsetningskomité som vurderer advokatenes egnethet både ved første ansettelse og i spørsmålet om fornyet åremål.

Det bør arbeides for økt bevissthet og samhandling om hva som er god juridisk bistand

Internt i UDI og eksternt oppleves rundskrivet som lite presist i forhold til hva som kreves og forventes av den juridiske bistanden. Det er åpenbart meget vanskelig å operasjonalisere hva som forventes ned i minste detalj. Det vil ikke være hensiktsmessig. Etter Oxford Research oppfatning, kan det imidlertid være behov for en gjennomgang om hva en tenker på som minimumskrav i ulike sakstyper for typiske aktiviteter. Hva forventes når det gjelder kommunikasjon, hva forventes av forkyning av vedtak, hva forventes av grundighet i saksopplysninger og individualisering av vedtaket? En måte å definere hva som ikke er godt nok, vil også være å gi konkrete typeeksempler på det som vurderes som ikke godt nok.

Advokatforeningen har utarbeidet et oppsett over arbeidsoppgaver og tidsbruk i en ordinær dublin-sak. Vi har vedlagt dette oppsettet. Etter Oxford Researchs vurdering er dette en fruktbar måte å klargjøre advokatenes rolle og arbeidsoppgaver. Slike oppsett og lister må selvsagt ikke tolkes helt bokstavelig og bør ses på som retningslinjer. Det er også viktig etter Oxford Researchs vurdering at slike oppsett blir diskutert og forankret med UDI og eventuelt NOAS.

Dersom man kunne få til en fruktbar diskusjon mellom Advokatforeningen og UDI og kunne tydeliggjøre noe mer om hvilke aktiviteter og arbeids-

oppgaver som inngår og bør inngå i de ulike sakstyper, vil det være et viktig utgangspunkt for diskusjonene om kvalitetskontroll og også økonomiske rammebetingelser og tidsbruk (stykkpris).

På bakgrunn av dette foreslår Oxford Research at det utarbeides konkrete og bindende retningslinjer for advokatenes arbeid i de ulike sakstypene. Slik tydeliggjøres hva som forventes fra advokatenes side, og vil samtidig kunne være en vurderingsnorm for hvorvidt både den juridiske og praktiske bistanden har vært tilfredsstillende.

Forbedre rapporteringsrutiner i utlendingsforvaltningen når det gjelder dårlig kvalitet i advokatenes juridiske bistand

Etter Oxford Researchs vurdering kan det være behov for å forbedre *rapporteringsrutiner* og *kanaler* for ansatte i utlendingsforvaltningen når man opplever saker med dårlig kvalitet fra advokatenes side. En forutsetning for rapportering, er økt bevissthet av hva som er dårlig kvalitet/god kvalitet, samt reelle muligheter for å rapportere. Den som rapporterer bør også etter hvert få tilbakemelding på hva som skjer med rapporteringen/saken. Vi har i denne evalueringen hørt noen historier der det rapporteres, men den som rapporterer hører ikke noe om hva som skjer.

Oxford Research anbefaler på bakgrunn av dette at det innføres nye retningslinjer for behandling av klager på advokater i advokatordningen. I disse retningslinjene bør det etableres tydelige prosedyrer for hvordan slike saker skal håndteres fra UDIs side, samt sikre tilstrekkelig informasjonsflyt mellom både advokat, søker og UDI gjennom denne prosessen.

Vurdere hele kontrollsystemet når det gjelder suspensjonsordningen

Som vi har sett, er det i liten grad en reell kvalitetsprøving i koordineringsenheten. Det er flere grunner til at dette også kan være vanskelig. I den grad man mener det er behov for en kontrollenhet, utover styrket kompetanse og insentiver for å sikre godt arbeid, bør det vurderes ulike alternativer for styrking av kontrollsystemet.

Et alternativ er å avhjelpe svakhetene med dagens praksis i UDI og styrke kompetanse og rutiner for kvalitetssikring. Et grunnleggende problem er som tidligere omtalt forholdet til uavhengighet. En reell overprøving med sanksjonsmuligheter hvor UDI har ansvaret, kan være problematisk i forhold til uavhengighetsprinsippet.

Det er i denne sammenheng viktig å presisere at organisasjonsendringer i UDI, har medført endringer i ansvars- og kompetanseforhold vedrørende advokatordningen. Det er en ny ankomstenhet som medfører endringer hos UDI. Som en del av arbeidet med å få ned saksbehandlingstiden i asylsaker oppretter Utlendingsdirektoratet den 16. april en ny enhet som erstatter blant annet Koordineringsenheten og dagens Førstelinjeenhet i Chr. Kroghsgate 10.

Av særlig betydning for evalueringen er det at Fagstab i Asylavdelingen nå blir fagansvarlig for advokatordningen, og skal håndtere blant annet klager på advokater.

Spørsmålet blir så om det finnes andre egnede systemer og organisasjoner enn UDI, som kan utøve en vokterrolle overfor advokatene.

Disiplinærsystemet innen Advokatforeningen er en mulighet. Det er pekt på at dette systemet kan ta lang tid. Enkelte stiller også spørsmål til om systemet med advokatetikk og de normer som disiplinærsystemet bygger på, vil gi en reell *substanskontroll* av de typiske kvalitetsutfordringer en møter i advokatordningen.

Fylkesmannen eller andre offentlige etater er pekt på som mulige kandidater til å være kontrollorgan. Et spørsmål er om det per i dag ville foreligge relevant kompetanse for å vurdere såpass komplekse rettslige og faktiske problemstillinger som flere asylsaker medfører. Gjennom den undersøkelse Oxford Research har gjort av fylkesmennene, indikeres det at fylkesmennene pr. i dag ikke har dokumentasjon som gir grunnlag for noen særskilt kontroll.

Kontrollsystemet og kvalitetsikringsystemer må ses i sammenheng med hele systemet i advokatordningen

Vi har flere steder påpekt at de ulike deler av advokatordningen må ses i sammenheng. Det er grunn til å anta at økte kompetansekrav og etterutdanning, eksempelvis, kan øke kvaliteten. Det samme gjelder bedre økonomiske insentiver og rammebetingelser.

Kapittel 9. Forvaltning

I dette kapitlet drøfter vi hvordan UDIs og Fylkesmennes forvaltning av Advokatordningen fungerer.

9.1 Fungerer forvaltningen av advokatordningen?

Vi har ikke helt klare og tydelig funn når det gjelder selve tildelingen av advokater. Selve prosessen og forvaltningen av advokatordningen med fokus på drift og logistikk synes å fungere.

9.1.1 Utfordringer med fordelingen av saker i ordningen

Som nevnt indikerer undersøkelsen blant advokatene at noen opplever sakstilfanget som lite, og derfor bruker mye tid på å sette seg inn i landinformasjon og annen bakgrunnskunnskap knyttet til landet asylsøkeren kommer fra. Dette har også en side til godtgjørelsen for sakene, hvor det for noen er lite lønnsomt med asylsaker når man må bruke mange timer bare på å lese seg opp på bakgrunnsinformasjon og landkunnskap.

Videre etterspør noen advokater en form for spesialisering blant advokatene internt i ordningen. Det nevnes at dersom man utelukkende fikk klienter fra utvalgte land eller utelukkende klienter fra en spesiell søkergruppe, ville det øke lønnsomheten og kvaliteten samt redusere merarbeidet knyttet til for eksempel landinformasjon.

I forbindelse med dette nevner også noen advokater at fordelingen mellom ulike kategorier også er ujevn. Enkelte opplever å få en veldig skjev fordeling av for eksempel Dublin-saker og vanlige saker, og skulle helst se at denne ble jevnere. Videre peker flere advokater på at saker knyttet til enslige mindreårige asylsøkere veldig ofte tilfaller advokater i Oslo-området, og spør seg hvorfor det er slik.

Det er altså særlig advokatene (både i intervjuer og i survey) som har fremhevet noen utfordringer med forvaltningen av ordningen og fordelingen av saker i advokatordningen.

9.1.2 Regionalisering og likebehandling

Det har i evalueringen ikke fremkommet helt entydige erfaringer eller synspunkter vedrørende regionalisering og likebehandling. Noen peker på at kompetansen hos advokatene i regionene stadig blir bedre. Det synes likevel som at nærhetsprinsippet ikke alltid fungerer i praksis. Utfordringer med advokatbytte og stykkpris synes også å være utfordringer.

I forhold til likebehandling og regionalisering fremstår de generelle utfordringer med få saker og manglende insentiver til spesialisering, som viktige.

9.1.3 Behov for erfaringsamlinger

Flere advokater med tilhold utenfor Oslo-området etterlyser samlinger i regi av UDI og andre arenaer for erfaringsutveksling og nettverksbygging. Én advokat med tilhold i Nord-Norge forteller at vedkommende føler seg alene i arbeidet med utlendingssaker, og skulle gjerne hatt fagfeller å diskutere saker og erfaringer med.

9.1.4 Behov for oppfølging og resultatvurdering

Videre er det flere advokater som ønsker at UDI i større grad kommer med tilbakemeldinger på arbeidet som utføres. Advokater med mange års erfaring i ordningen ville satt pris på at UDI kom med innspill til arbeidet som blir utført fra advokatenes side.

De mottaksansatte etterspør også mer oppfølging når det gjelder kvalitetsutfordringer de har gjort UDI oppmerksomme på.

De aller fleste mottaksansatte vi snakket med har ved flere anledninger klaget på advokater, enten på eget initiativ, eller i samarbeid med asylsøkere. Det kan være advokater som helt klart har utført et slett arbeid, gjort konkrete feil, eller faktisk glemt dokumenter og forkynninger av vedtak. Få, om noen, har erfaring med at klagen blir tatt til etterretning, da de observerer at de advokatene det gjelder ikke fjernes fra listene.

Som noen sier kan det være at disse advokatene da får tildelt færre saker, eller får en form for irettesettelse eller advarsel, men asylmottakene får ingen tilbakemelding på hvordan klagen behandles. Mange

opplever at de samme advokatene de har klaget på flere ganger fortsatt benyttes, og spør seg derfor om klageordningen har noen effekt. Noen har erfart at den tildelte advokaten tas av saken og erstattes med en ny, men i disse tilfellene blir ikke klienten tilkjent mere tid.

9.1.5 Er praksis hos Fylkesmannsembetene enhetlig og forutsigbar?

På utlendingsfeltet behandler Fylkesmannen salær-opp-gaver fra rettshjelpsadvokater og advokater tilknyttet UDIs advokatordning.

Det er her to spørsmål vi har undersøkt:

- Oppfattes fylkesmennes praksis som enhetlig?
- Oppfattes fylkesmennes praksis som forutsigbar?

Tabell 16: Syn på ordningen med ekstrastøtte ved behov. Forutsigbar og enhetlig?

Informanter	Metode	Funn	Kommentar
Advokater	Survey	Stort sett enhetlig og forutsigbar	
Advokater	Kvalitative kommentarer i survey		
Advokater	10 enkeltintervjuer	Ikke enhetlig praksis	
Fylkesmenn	Intervjuer	Stort sett samme momenter som vektlegges Noen ulikheter	
Andre (UDI)	Intervjuer	Antakelser om ulikhet	

Kilde: Oxford Research AS

Hvordan oppfatter advokatene Fylkesmannens praksis?

I surveyen mot advokatene har vi spurt et spørsmål som gjelder om fylkesmannens praksis er enhetlig (lik) og et annet spørsmål som gjelder om advokatene opplever fylkesmannens praksis som forutsigbar.

Hovedbildet er at advokatene som regel opplever praksisen både som enhetlig og forutsigbar.

Intervjuene med advokatene (10 intervjuer) indikerer på den annen side at praksis hos fylkesmennene oppleves som *ulik*. Samtlige av de 10 intervjuede advokater trekker frem ulik praksis hos landets 18 fylkesmenn som en utfordring. Noe av dette synes å være basert på konkrete erfaringer og eksempler, noe på generelle meninger.

Undersøkelsene hos fylkesmennene tyder på at det er mange av de samme momentene som vektlegges (relevans) i praksis hos de ulike fylkesmennene, med noen mindre ulikheter. Vi kan imidlertid ikke si noe sikkert om den faktiske helhetsvurderingen og vektningen av argumentene. Det vi har undersøkt er hvilke momenter fylkesmennene sier de vektlegger, ikke hva de faktisk vektlegger.

I flere av intervjuene med UDI antas det at fylkesmennes praksis kan være noe ulik.

På bakgrunn av advokatenes tilbakemeldinger kan det synes som om fremgangsmåten ved klage, kravene til dobbelt medgått tid, krav til dokumentasjon og en rapportert ulik praksis blant fylkesmennene oppleves som utfordringer, og således burde vurderes endret eller forebygget. Oxford Research konkluderer dermed med at fylkesmennes praksis av flere *oppleves* som ulik og at det i alle fall er en opplevd utfordring

9.2 Konklusjoner og anbefalinger

9.2.1 Hovedfunn

Tildelingen av advokater

Hovedbildet er at selve prosessen og forvaltningen av advokatordningen med fokus på drift og logistikk synes å fungere etter intensjonen.

Utfordringer med fordelingen av saker i ordningen

Det er fremkommet noen utfordringer:

- For lite sakstilfang
- Noen advokater etterspør spesialisering av saker, enten basert på søkergruppe eller land/område
- Noen advokater opplever at fordelingen mellom ulike kategorier saker er noe ujevn.

Regionalisering og likebehandling

Det har i evalueringen ikke fremkommet helt entydige erfaringer eller synspunkter vedrørende regionalisering og likebehandling.

Behov for erfaringssamlinger og oppfølging

Noen advokater etterspør erfaringssamlinger og i større grad oppfølging av arbeidet som utføres.

Utfordringer med fylkesmennenes praksis? Ulik praksis

Oxford Research konkluderer med at fylkesmennenes praksis av flere *oppleves* som ulik og at det i alle fall er en opplevd utfordring. Den begrensede undersøkelsen Oxford Research har gjennomført, tyder på forholdsvis lik praksis, med mindre ulikheter. Vi kan på bakgrunn av de gjennomførte undersøkelser imidlertid ikke sikkert konkludere i forhold til hvilke momenter og vurderinger som faktisk blir gjort.

9.2.2 Oxford Researchs anbefalinger

Vurdere fordeling av saker, både antall og sakstype

Oxford Research anbefaler at UDI bør vurdere å endre (eventuelt undersøke nærmere) praksis hva gjelder fordeling av saker, både antall og sakstype. Vi vurderer det som viktig å sikre en *kritisk masse* av saker til hver enkelt advokat. For få saker vil kunne være utfordrende i forhold til kompetanse, faglig interesse og økonomiske insentiver. Dette må selvsagt balanseres mot andre hensyn, som å ha nok advokater, sikre fleksibilitet samt regionhensynet.

Oxford Research anbefaler imidlertid å innføre en geografisk inndeling knyttet til fordelingen av saker. Det vises til at utlendingsretten som rettsområde har blitt særlig spesialisert, og at god juridisk bistand i asylsaker forutsetter god landkunnskap. Anbefalingen støttes blant annet av advokatene selv som gir uttrykk for at blandingen av få og ulike sakstyper gir merarbeid og er tidkrevende fordi man bruker uforholdsmessig mye tid på å holde seg oppdatert på blant annet landkunnskap. Videre foreslår Oxford Research at det også innføres en jevnere fordeling av sakstyper til advokatene tilknyttet ordningen. Informantene gir uttrykk for at deres saksportefølgje ofte består av én type sak (for eksempel vanlige asylsaker) og at de en sjelden gang får en annen type sak

(for eksempel en Dublin-sak). Dette medfører merarbeid for advokaten fordi vedkommende må holde seg oppdatert også på de særskilte prosedyrer og behov som kan forekomme i de ulike sakstypene.

Vurdere om introduksjonskurs for nye asyladvokater kan være hensiktsmessig

I flere av intervjuene pekes det på at enkelte advokater synes å ha for lite praktisk innsikt i asylsystemet og også hva man konkret bør gjøre i forhold til den juridiske bistanden. Oxford Research anbefaler å vurdere og innføre en form for kort introduksjonskurs når man blir tatt opp i advokatordningen og advokatvaktordningen. Dette kurset bør UDI arrangere.

UDI bør vurdere å innføre årlige erfaringssamlinger/møteplasser mellom UDI/UNE og advokatene

UDI bør vurdere å lage en felles årlig erfaringssamling (ca. 2,5-3 timer) for asyladvokater, brukerorganisasjoner og noen deltakere UDI og UNE, hvor en diskuterer forventninger, utfordringer og praktisk systeminformasjon.

Ekstrastøtte ved behov - ulik praksis?

Undersøkelsen gir grunn til å se nærmere på ordningen med ekstrastøtte ved behov. Hovedbildet som advokatene gir tyder på noe ulik praksis, men samtidig kan vi ikke på dette grunnlaget *sikkert* konkludere med at fylkesmennene har ulik praksis. En mulighet vil være å samt forsikre seg om at praksis ikke er ulik, er en grundigere regulering av fylkesmennenes praksis i form av rundskriv og instruksjoner fra departementet. Samtidig er det mulig at momentene og vurderingene bør være åpne for skjønnsmessig vurdering som i dag.

Oxford Research vurderer som en annen mulighet å trekke fylkesmenn, UDI og advokater tettere sammen i et faglig nettverk med noen møtepunkter. Det som synes å være en utfordring i dag er *lite oppfølging, møteplasser og infrastruktur for tilbakemeldinger og kompetanseoppbygging innenfor dette spesielle rettshjelpfeltet*. Dette er forhold vi særlig diskuterer også andre under spørsmål, men vi vurderer at dette også har relevans i forhold til fylkesmennenes praksis og opplevelsen av denne.

Behovet for møteplasser, erfaringssamlinger og nettverksbygging etterlyses fra advokatene. Det kan tenkes at fylkesmennene også bør inkluderes i mulige møteplasser/nettverk.

Kapittel 10. Kvalitet

I dette kapitlet redegjør vi for noen spørsmål som gjelder kvalitet.

Som nevnt er denne evalueringen ikke ment som en evaluering av kvaliteten på den juridiske bistanden, forstått som kvaliteten på innholdet i advokatenes arbeid. Vi har dermed ikke gått inn og analysert saksmapper. Funnene nedenfor er derfor hovedsakelig basert på intervjuer med UDI, UNE, advokater, brukerorganisasjoner og mottaksansatte.

For det første redegjør vi kort for hovedbildet når det gjelder hva informantene har ment om advokatordningen som helhet.

Deretter diskuterer vi hvilke kvalitetsutfordringer som anses som de viktigste. Vi redegjør så for om advokatene har insentiv til å gjøre en god jobb.

Vi redegjør videre for kommunikasjonen og personlig kontakt mellom advokat og asylsøker og deretter for informasjonen asylsøkere får om sine rettigheter og asylprosessen.

Vi presenterer også kort noen hovedfunn om kvalitet og sårbare asylsøkere. Vi oppsummerer så noen hovedfunn fra 16 intervjuer vi har gjennomført med asylsøkere. Kapitlet inneholder også en kort drøfting av rettshjelp og internasjonale normer og anbefalinger.

10.1 Synspunkter på kvalitet: Variasjon, men bedre?

Kvaliteten påvirkes av hvilke advokater som deltar i ordningen og de egenskapene og erfaringene de har, og i hvilken grad de føler seg motiverte for å gjøre sitt beste. Kvalitet sikres også av forskjellige former for kontroll som sikrer at de rette advokatene kommer inn i ordningen, og at de som ikke leverer god nok kvalitet blir sortert ut.

10.1.1 Stor variasjon i kvalitet

Et hovedfunn er at det rapporteres om store kvalitetsforskjeller advokatene i mellom.

Dette er et hovedbilde vi finner i de fleste intervjuene vi har gjennomført. Advokatene selv forteller også om variasjon i kvaliteten. Flere peker på omstendigheter som tidspress, lav stykkpris i asylsaker og utfordringer knyttet til fylkesmennes praksis i saker om ekstrastøtte. Disse omstendighetene medvirker til at arbeidet fra advokatenes side ikke alltid er slik det kanskje burde være, og skyldes hovedsakelig mangler med advokatordningen og salærssystemet, ikke evnen og viljen til den enkelte advokat.

10.1.2 Justeringer

Et annet hovedfunn er at ingen av informantene går inn for en total omlegging av ordningen, det er justeringer det er snakk om.

Det synes å være enighet om at klientene i utgangspunktet bør ha tilbud om fysisk møte med advokaten, men om de har valgt en advokat utenfor regionen, bør de selv påkoste transporten knyttet til å treffe advokaten.

Advokatenes syn på Advokatordningen som helhet

Advokatene ble bedt om å ta stilling til utsagnet «*Advokatordningen fungerer som helhet godt*». Hele 74 prosent sa seg helt eller delvis enig i utsagnet, med en hovedvekt på delvis enig (50 prosent). Det er også viktig å merke seg at også utsagnet «*Advokatordningen gir meg insentiv til å gjøre en god jobb*» fikk god oppslutning – 37 prosent sa seg helt enige, 26 prosent delvis enige. Oxford Research oppfatter det slik at dette klart signaliserer at advokatene ikke ser for seg noen radikal endring av ordningen.

Enda flere mener ordningen er godt organisert. 70 prosent sa seg helt eller delvis enige i påstanden *Organiseringen av advokatordningen fungerer godt*. Bare to av de 65 advokatene var helt uenige i dette utsagnet.

De fleste, dvs. 65 prosent, sier seg helt eller delvis enige i at de «*som regel (får) klienter som befinner seg i rimelig geografisk nærhet*». På den annen side er nesten 10 prosent av advokatene helt uenige i dette utsagnet.

Av de 9 respondentene som er enten uenige eller helt uenige i at ordningen som helhet fungerer godt, er 6 fra advokatvaktordningen. I kommentarspalten i surveyen er det flere som eksplisitt har uttalt seg positivt om ordningen generelt:

Selve advokatordningen fungerer etter mitt skjønn bra, men ut fra et rettsikkerhetsmessig syn burde vedtak fra UDI blitt prøvd for en domstol i stedet for UNE.

Jeg har opplevd at dagens ordning i all hovedsak fungerer bra. Det var for noen år siden et stort problem med "klientnapping", og man fikk oftere spørsmål om å utføre oppdrag i strid med god advokat skikk. Det er imidlertid et problem at antall timer i vanlige asylsaker er satt så lavt, også for UNE.

Stort sett fungerer advokatordningen greit, etter min erfaring, og jeg har hatt mange utlendingssaker de siste 20 år, og altså før jeg ble med i ordningen.

10.1.3 Bedre kvalitet

Et tredje hovedinntrykk er at det var dårligere stilt med kvalitet og etikk før. Da var det noen advokater som utpekte seg med svært mange saker, uten å ha nok oversikt. Hovedbildet er at flere informanter erfarer at det er færre virkelig dårlige advokater nå. Den faktor som i størst grad pekes på som en mulig forklaring er at man har fått en maksimumsgrense på antall saker, samt at advokatene har fått større kompetanse gjennom kurs. Motivasjon og interesse blant advokatene fremheves som en viktig faktor for å fremme kvalitet. Det arbeidet som blir gjort internt blant advokatene fremheves som en viktig og mulig forklaringsfaktor som har bidratt til å heve kvaliteten. I særlig grad fremheves det arbeidet som har blitt gjort i Advokatforeningen.

Vi kan imidlertid ikke sikkert vite årsaken til en eventuell kvalitetsforbedring.

10.2 Kvalitetsutfordringer

Kvalitetsutfordringer eksisterer

Det er bred enighet blant informantene om at det forekommer tilfeller av dårlig juridisk og praktisk arbeid fra advokatenes side, og at tiltak må innføres for å forebygge dette.

Funnet om at kvalitetsutfordringer finnes er entydig. De fleste informanter med bredt erfaringsgrunnlag informerer om at de har erfart tilfeller av for dårlig kvalitet. Tilfellen er så hyppige at de blir lagt merke til og er mer enn kuriositeter.

Omfanget av kvalitetsproblemer er usikkert

De undersøkelser vi har gjennomført kan ikke si noe sikkert om omfanget av kvalitetsproblemer. Da må det gjennomføres en større undersøkelse av saksmapper og den juridiske bistandens innhold.

Vi kan imidlertid med stor sannsynlighet si at det finnes kvalitetsutfordringer. Vi kan videre basert på informanter med stor sakserfaring (NOAS og UNE) anta at de *meget* dårlige tilfellene er få. Erfaringene og synspunktene spriker mest når det gjelder omfanget av det som er (for) dårlig. Noen erfarer at dette anslagsvis kan gjelde opp mot 30-40 % av sakene, mens andre mener det er et mindretall, anslagsvis 10-20 % av sakene. Et problem her er at informantene kan ha ulike standarder for hva som er godt nok.

Trolig gjør mange advokater en god jobb

Samtidig er inntrykket at de fleste advokater gjør en god innsats, og årsakene til at det motsatte forekommer er mange og komplekse.

De viktigste typene kvalitetsutfordringer

Det er i betydelig grad enighet om hva som er de typiske kvalitetsutfordringer. Tabellen nedenfor oppsummerer noen av de viktigste kvalitetsutfordringene. Funnene om kvalitetsutfordringer er basert på det helhetsinntrykket av det som er kommet frem i datainnsamlingen og analysen.

Tabell 17: Kvalitetsutfordringer

Kvalitetsutfordringer
I for liten grad individuelt utformet klager
I for liten grad reelt opplyst sak
Kommunikasjon og kontakt, herunder forkynnelse av vedtak
Særlig utfordringer i vanskelige saker
Klipp og lim
Ikke godt nok forberedt til nemdmøte
Skiller ikke godt nok mellom gode og dårlige saker
For dårlig kompetanse
Kilde: Oxford Research AS

Hvorfor kvalitetsutfordringer? Hva er hovedårsakene? Advokatordningens system og eller advokatene?

Advokatene peker på rammebetingelsene som viktigste faktor for å bedre kvaliteten. På grunn av

stykkprisordningens lave satser er det flere som sier at de ikke får gjort nok arbeid, møtt klienten ansikt-til-ansikt osv. De uttrykker også et ønske om å etterutdanne seg, noe som må tolkes som et behov for faglig påfyll. Advokatene er kort sagt opptatt av eksterne årsaker til at de ikke alltid får gjort bra nok arbeid, noe som også viser seg i de kvalitative intervjuene med samme gruppe informanter.

Andre kilder er også opptatt av strukturene rundt advokatenes arbeid, men peker i tillegg på betydelige variasjoner i kvaliteten på denne yrkesgruppes arbeid i asylsaker.

De ansatte på mottakene er tidvis relativt krasse i sin beskrivelse av enkelte advokaters arbeid: «Samlebånd» er et uttrykk som brukes. Noen advokater beskyldes også for «klipp og lim» i gamle saker for å gjøre arbeidet kjapest mulig. Men også de ansatte i mottakene åpner for at denne typen hastverk kan skyldes for dårlig tid.

Flere informanter peker på at forkyntingen av vedtak kan bli bedre. Flere forhold rundt dette kommenteres særlig av mottaksansatte vi har intervjuet. For det første er vedtaket å regne som personsensitive opplysninger og skal og bør derfor sendes på en måte som gir tilstrekkelig sikkerhet. Et annen utfordring er hvordan asylsøkerne i praksis blir gjort kjent med vedtakene og forutsetningene asylsøkerne har for å forstå vedtaket. Det språklige aspektet trekkes frem som spesielt viktig i denne sammenhengen. Vedtaket er skrevet på norsk, og språket er gjerne komplisert formalistisk norsk, med juridiske termer selv ikke de norske ansatte ved mottaket fullt ut forstår. Alle mottaksansatte Oxford Research snakket med har erfart at asylsøkerne kommer til dem med disse avslagene, og spør om hjelp til å oversette, og i det hele tatt å forstå budskapet. Avslaget bør, mener flere, forkynnes helst i personlig møte med tolk, eller eventuelt i telefonsamtale med tolk. Hvis det sendes skriftlig må det også foreligge en god og nøyaktig oversettelse. Asylsøkerne må dessuten opplyses om hvilke muligheter de har videre. Dette er spesielt viktig i og med at fristene er korte.

Flere nevner at mange av asylsøkere nok har for høye forventninger til hva advokatene kan og skal gjøre for dem, men samtidig er advokaten den formelle kontakten de har med myndighetene, og som direkte er med på å avgjøre deres skjebner. Men i praksis er det ofte de ansatte ved asylmottakene som må forklare alle detaljer.

Også ansatte i det offentlige kontrollapparatet (UDI og UNE) omtaler bildet som variert, det går fra veldig bra til helt elendig. Mange gjør en god jobb, men i UNE ser man at flere *ikke stiller forberedt* til det viktige nemndmøtet. De skjønner også at advokater må *skille mellom saker med og uten substans*, det kan være en grunn til at det er varierende kvalitet. Men de saker man har i nemndmøtet skal i utgangspunktet by på tvil av en eller annen art, og da ser man likevel et veldig varierende arbeid.

Et hovedankepunkt er at enkelte av advokatene ikke skiller *mellom saker der det er gode grunner for klage og saker der klage åpenbart ikke vil føre frem, samt enkle og kompliserte saker*. Stykkpris-satsene er gjennomsnittssatser, og tydeliggjør at noen saker kan kreve svært liten innsats, mens man i andre saker må gå godt over «normen». De erfarne og engasjerte klarer å konsentrere seg om de vanskelige sakene, og så bruker de mindre tid på de dårlige sakene.

Både informanter i UDI, UNE og brukerorganisasjonene er tydelig på at det også finnes enkeltadvokater som gjør en for dårlig jobb. Og de poengterer at dette neppe bare kan skyldes systemet, men også den enkelte advokats holdning, motivasjon og kompetanse. Mottakene har erfaring med både gode og dårlige advokater. Mottaksansatte peker på et rettssikkerhetsproblem: Det kan bli tilfeldig og nærmest som et lotteri om asylsøkerne får en god saksbehandling eller ikke, og at advokator-ningen derfor ikke sikrer at alle får samme saksbehandling.

Selv om de fleste mottaksansatte vi har intervjuet synes å mene at det er den enkelte advokat mer enn ordningen som sådan som ikke holder mål, nevner alle vi snakket med stykkprisordningen som en svak del ved ordningen. Alle nevnte at det er for liten tid til rådighet for hver enkelt sak, uansett advokatens innsats. De advokatene som gjør en grundig saksforberedelse før hver individuelle sak, jobber ofte flere timer utover det de får betalt for. Det er få som kjenner til at advokatene i disse tilfellene hadde søkt Fylkesmannen om ekstra midler. Det er en generell oppfatning om at dette er for komplisert, og at det fort kan bli for knapt med tid i forhold til tidsfristen for hver enkelt sak.

Til dette innvender enkelte advokater at det er vanskelig å få klientene i mindre viktige saker til å avfinne seg med mindre innsats enn andre. De kjenner til normene for stykkprisen og forventer

dette antallet timer som et minstekrav. Fra informanter i UNE påstås at det er noen advokater som har så dårlig kunnskapsgrunnlag at man bør vurdere å kaste dem ut.

Enkelte kritiske utsagn fra noen av våre informanter gir et inntrykk av advokater som først og fremst oppfatter asylsaker som «bread and butter». Det vil si en form for grunnportefølje som er grei å ha – uten at man har noen genuin faglig interesse for dette saksfeltet.

Vi ser av de 16 fortellingene at det er stor variasjon i hvordan asylsøkerne har opplevd advokatens jobb. Flere av søkerne er frustrerte over at advokaten har vært lite tilgjengelig. Noen søkere opplever også at advokaten er lite proaktiv, og noen av søkerne opplever at advokaten i mindre grad er engasjert i saken.

En hovedproblematikk i relasjonen mellom advokat og klient, er at dette ofte vil være klienter uten noen referansepunkter for hva man skal og kan forvente av norsk advokatarbeid. Her er det klart et potensiale for å arbeide bedre på informasjonsiden, både for å styrke klientenes rettssikkerhet, men også for å *realitetsorientere* dem om hva de kan kreve og ikke kreve av den advokaten de får oppnevnt.

10.3 Kvalitet og tidsbestemt ordning

Går det utover kvaliteten at det er tidsbestemt hvor lenge man er i ordningen?

Dette henger sammen med kontrollmulighetene, et tema som vi allerede har omtalt.

Oxford Research konkluderer med at en tidsbestemt advokatordning ikke gir tilstrekkelige insentiver til faglig oppdatering. En tidsbestemt ordning kan også være en risiko i forhold til å rekruttere motiverte advokater i ordningen og utelukke de som ikke holder mål. Det er anledning til å klage på advokatene, men dette vil så godt som aldri føre til sanksjoner som igjen fører til at man må ut av ordningen. Det kan se ut som ordningen trenger en fullstendig revisjon på dette feltet, og mange tar til orde for en åremålsordning.

10.4 Har advokatene insentiv til å gjøre en god jobb?

Advokatene selv mener at ordningen i for liten grad gir slike insentiv. Dette skjer på to måter som henger sammen: For det første får de for dårlig betalt for sitt arbeide. For det andre, og i tråd med det første: Et arbeid som er så vidt dårlig betalt gir lite overskudd og insentiv til å kvalifisere seg gjennom tidkrevende kurs.

Flere slutter seg til at advokatene har for liten tid i noen sammenhenger. Men det er en god del å gå på i kvalitetssikringen for den enkelte. De bør – blant annet og som tidligere sagt - i større grad skille mellom gode og dårlige saker, mellom vesentlig og uvesentlig.

Enkelte advokater mener de får for få saker til å holde seg oppdatert. Noen kunne ønske seg større grad av spesialisering for å høyne kompetansen.

Både advokatene og de som har kjennskap til deres arbeid peker på muligheten for å koble bedre betaling til bedre arbeid. Samtidig må advokatene påregne tøffere kontroll, og flere krav til faglig oppdatering.

10.4.1 Konklusjon

Har advokatene insentiv til å gjøre en god jobb?

Oxford Research finner at advokatene har få insentiver i dagens advokatordning som bidrar til god kvalitet: Advokatene har ikke noen vesentlige *økonomiske insentiver* til å gjøre en god jobb. Det kan på den andre siden argumenteres for at rammebetingelsene kan medføre kvalitetsutfordringer. Det er heller ikke noen insentiver i systemet til å oppdatere seg faglig og bygge kompetanse. Man er med i ordningen uansett om man oppdaterer seg og det skal svært meget til før dårlig kvalitet medfører noen sanksjoner. En mulig løsning er å bedre rammebetingelser, samtidig som man øker kravene til kompetanse, etterutdanning og tydeliggjør hva man skal levere.

10.5 Kommunikasjon og personlig kontakt mellom advokat og asylsøker

10.5.1 Funn i surveyen med advokatene

Advokatene er blitt spurt om hvordan de vil beskrive kommunikasjonen mellom seg og din klient? Et klart flertall beskriver situasjonen som «meget god» (15 advokater) og «god» (36 advokater. Bare 3 opplever den som «dårlig», mens de øvrige 13 karakteriserer den som «verken/eller».

Dette til tross er det ikke gitt at advokat og klient møtes «over bordet». Riktignok er det 21 advokater som sier at de «svært ofte» har hatt personlig møte med klienten, i tillegg er det 12 som har det «ofte». På den annen side er det til sammen så godt som like mange som «av og til» (17), sjelden (11) og svært sjelden (4) møter bistandsmottakeren ansikt til ansikt.

Telefon er derimot mye brukt. To tredeler av advokatene bruker telefonen ofte og svært ofte i sin klientkontakt. En snau tredel bruker telefonen av og til, og bare 1 advokat bruker telefonen sjelden.

Advokatene selv er altså nokså fornøyd med kontaktene med klientene generelt, men rapporterer om at mange klienter ikke møtes ansikt-til-ansikt.

Språkproblemer er noe som de fleste ikke opplever veldig ofte, 30 prosent opplever språkproblemer ofte eller svært ofte, 36 prosent opplever det sjelden eller svært sjelden. Men når man først opplever slike problemer, er det 37 prosent som opplever problemene som betydelige eller svært betydelige.

På dette grunnlaget er det ikke overraskende at over 80 prosent oppgir at de svært ofte har brukt tolk ved kontakt med klientene, i tillegg kommer 17 prosent som har brukt det ofte. I sum virker advokatene rimelig fornøyde med tolkene. Nær halvparten opplever kvalitetsproblemer med tolkene sjelden eller svært sjelden, bare 10 prosent opplever det ofte, ingen svært ofte.

I det følgende gjengir vi noen kommentarer og synspunkter som advokatene har gitt i surveyen om kommunikasjon og kontakt mellom advokat og klient:

Ofte for kort tid til å skaffe tolk som kan bistå ved korte frister for utsatt iverksettelse og anke

Man kunne spare tolkekostnader ved å gruppere slik at en advokat får flere saker fra samme språk-område samtidig.

Søkerne bør den første tiden bo på mottak. Er ofte vanskelig og tidkrevende å spore dem oppp. Mange forsvinner ved hjelp av venner og fam.

Kontakten med klienter skjer i korrespondanse og ved telefonsamtaler. Ville sette pris på om det i tildelingsbrevet ble oppgitt full adresse til mottaket med telefon og faksnummer. Det er vanlig at klient overføres til nytt mottak og det kunne spare meg for mye til om jeg ble underrettet direkte. Nå må jeg alltid kontrollere adressen til klient hos UDI om jeg ønsker å ta kontakt.

Klientene får ikke adgang til å besøke advokat da dette ikke dekkes og vi henvises i stor grad til å ha telefonkonferanser. Det er ikke tilfredsstillende. Ordningen kunne vært organisert med turnus slik man har for faste forsvarere eller som man hadde med ordningen av 1988 med personlig fremmøte for å ta i mot de som kom den dagen.

Svært viktig med geografisk nærhet mellom advokat og klient. Søkeren bør ha anledning til personlig møte med sin advokat.

Asylsøkere bør i større grad få mulighet til å treffe advokaten ved å få dekket sine reiseutgifter.

10.5.2 Funn i intervjuene med advokatene

Samtlige advokater rapporterer at de benytter tolk i sin kommunikasjon med klienter. Videre forsøker samtlige å gjennomføre samtaler med klientene ved personlig oppmøte på deres kontor, eller ved at advokater oppsøker mottaket hvor klienten oppholder seg.

Dette er imidlertid ikke alltid like gjennomførbart i praksis. Flere advokater peker på at man kan bli oppnevnt for klienter som er bosatt langt unna advokatens tilholdssted, enten dette skyldes at oppnevning skjer mellom regioner eller at regionen i seg selv er stor geografisk sett og advokatdekningen ikke er tilfredsstillende. Dette medfører at advokatene ofte må basere seg på telefonkonferanser med klientene via tolk. Advokatene synes dette fungerer bra i praksis og byr ikke på nevneverdige utfordringer, selv om de fleste gjerne skulle snakket med klienten sin ansikt-til-ansikt.

Særlig gjelder dette advokater med klienter som representerer utsatte grupper, som enslige mindreårige asylsøkere, personer utsatt for menneske-

handel og asylsøkere som anfører voldtekt eller homofili som grunnlag for sin søknad.

Flere advokater gir imidlertid tilbakemelding om at selve kommunikasjonen med klienten og organiseringen av denne er arbeidskrevende, og fort spiser opp mye tid. Dette kommer vi tilbake til nedenfor.

10.5.3 Mottaksansatte

De ansatte på mottakene uttaler seg langt mer negativt om enkelte advokater, og oppfatter kommunikasjonen som så dårlig at det i noen saker går på rettssikkerheten løs.

Det er overraskende mange søkere som kun har hatt kontakt over telefon med advokaten. Dette synes noe bekymringsfullt, særlig siden dette også gjelder noen enslige mindreårige søkere.

Hovedbildet er videre at mange opplever at advokaten ikke er tilgjengelig.

Det er grunn til å anta at mange søkere i en del tilfeller har helt urealistiske forventninger til den juridiske bistanden. Det som søker ofte er opptatt av er at advokaten er tilgjengelig hele tiden. Det er en misforhold mellom advokatens oppgave som er svært tidsbegrenset og sakens betydning for søkeren.

10.5.4 Konklusjon

Vi finner at forholdsvis mange søkere ikke har hatt ansikt til ansikt møter med sin advokat. Vi merker oss at det er overraskende mange søkere som kun har hatt kontakt over telefon med advokaten. Dette synes noe bekymringsfullt, særlig siden dette også gjelder noen enslige mindreårige søkere.

Vi kan ikke på grunnlag av de gjennomførte undersøkelser konkludere med at kommunikasjonen og kontakten mellom søker og advokat generelt ikke er tilfredsstillende. Generelt er manglende ansikt til ansikt kontakt ikke nødvendigvis et kvalitetsproblem.

Oxford Research mener at tilbakemeldingene fra ulike informanter tyder på et potensial i forhold til å forbedre hvordan søkerne opplever kontakten med advokaten. Det er samtidig grunn til å anta at mange søkere i en del tilfeller har *urealistiske forventninger* til den juridiske bistanden. Det som søker ofte er opptatt av er at advokaten er tilgjengelig hele tiden. Det er en misforhold mellom advo-

katens oppgave som er svært tidsbegrenset og sakens betydning for søkeren.

10.6 Får asylsøkere riktig og god informasjon om sine rettigheter og asylprosessen?

NOAS driver på oppdrag fra UDI et informasjons- og veiledningsprogram rettet mot nyankomne asylsøkere om asylprosess, beskyttelseskriterier og øvrige rettigheter og plikter. Mottakene driver også et målrettet informasjonsarbeid for at beboerne skal kjenne sine rettigheter og plikter.

10.6.1 Advokatenes syn på NOAS og mottak

Advokatene skulle først forholde seg til påstanden *Gjennom NOAS og mottakene får asylsøkere riktig informasjon om retten til rettshjelp*. Nesten en fjerdedel av respondentene svarte vet ikke eller ikke relevant på dette. Av de som har dannet seg en oppfatning, er det en klar overvekt som sier seg helt eller delvis enig i påstanden. Bare 4 advokater er helt uenige. Et tilnærmet identisk bilde får vi når advokatene skal forholde seg til påstanden *Gjennom NOAS og mottakene får asylsøkere riktig informasjon om asylprosessen*.

Det er viktig å merke seg at de uttaler seg om disse to instansene samlet.

Advokatene er rimelig fornøyd med NOAS og mottakene og den rolle de spiller med å forberede søkerne på hva som skjer i prosessen og de rettighetene de har.

En hovedproblematikk i relasjonen mellom advokat og klient, er at dette ofte vil være klienter uten noen referansepunkter for hva man skal og kan forvente av norsk advokatarbeid. Her er det klart et potensiale for å arbeide bedre på informasjons-siden, både for å styrke klientenes rettssikkerhet, men også for å realitetsorientere dem om hva de kan kreve og ikke kreve av den advokaten de får oppnevnt

10.6.2 Konklusjon

Hovedbildet er at den informasjon asylsøkerne får, trolig er i tråd med det oppdraget NOAS har. Også mottakene synes å gi asylsøkerne en god del informasjon om å forberede søkerne på hva som skjer i prosessen og de rettighetene de har.

Samtidig finner vi at mange søkere har begrenset med forståelse for asylprosessen, hva en advokat er og de ulike roller til aktørene. Asylsøkerne får trolig riktig og god informasjon om sine rettigheter og asylprosessen, men mange har likevel manglende forståelse og kunnskap.

10.7 Kvalitet og sårbare asylsøkere

Hovedbildet er at det er behov for ytterligere arbeid med kvalitetsforbedring overfor denne gruppen av søkere. Både ansatte i UDI, advokater og intervjuene med enslige mindreårige asylsøkere, trekker i retning av økt fokus på rettsikkerhet for sårbare asylsøkere. En utfordring er at disse sakene både kan være komplekse faktisk og rettslig. De mottaksansatte har pekt på flere forhold rundt kvalitet og sårbare asylsøkere som trekker i retning av at kvaliteten tross alt er bedre ved saker med sårbare asylsøkere: De som har enslige mindreårige asylsøkere ved sine mottak er relativt fornøyd med advokatordningen, samtidig som de påpeker et markant skille når klienten fyller 18 år. Det nevnes også at advokatene gjør noe bedre innsats hvis familier og barn er involvert, og spesielt ved saker med personlig oppmøte i UNE. Ellers understrekes det at en del advokater ikke tar nok hensyn til asylsøkere med traumer og psykiske problemer, men dette er forhold som går på mer på enkeltadvokater, og ikke ordningen som sådan.

Oxford Research erfarer samlet sett at det er behov for enda bedre kompetanse både i UDI og blant advokatene om sårbare asylsøkere.

10.8 Asylsøkerperspektiver på kvalitet:

Vi har intervjuet 10 asylsøkere som har fått avslag på sin søknad, og det er personalet fra NOAS som har arrangert intervjuavtalene med søkerne. Vi har videre intervjuet 6 enslige mindreårige asylsøkere. 5 av de enslige mindreårige asylsøkerne var under 18 år. En av dem hevdet han var under 18 år, men i følge asylvedtak var han trolig eldre.

I det følgende oppsummerer vi de sentrale funnene fra disse 16 intervjuene. I vedlegg 4 har vi fremstilt de 16 fortellingene fra asylsøkerne.

Situasjon påvirker trolig opplevelsen av kvalitet

Dersom vi ser på alle intervjuene, er det tydelig at søkerens situasjon og problemer, trolig har betyd-

ning for hvordan de opplever kvaliteten og hvordan systemet fungerer.

I vårt material er det to søkere som har fått oppholdstillatelse. Den ene av disse er godt fornøyd med advokaten, mens den andre i noe mindre grad er fornøyd. Den generelt vanskelige situasjonen og frustrasjonen, kan tenkes å smitte over på opplevelsen av systemet og advokaten. Det synes således å være en glidende overgang mellom å ha en vanskelig asylsak og misfornøydhet med advokat.

Forståelse og forventning

Søkerne har i flere tilfeller en noe uklar forståelse av hva som er advokatens rolle og oppgave.

Flere av søkerne er frustrerte over at advokaten har vært lite tilgjengelig. Noen søkere opplever også at advokaten er lite proaktiv og noen av søkerne opplever at advokaten i mindre grad er engasjert i saken. Et eksempel er søker nummer 14.

Stor variasjon

Vi ser av de 16 fortellingene at det er stor variasjon i hvordan søkerne har opplevd advokatens jobb. På den ene siden er det en søker, søker 16, som er meget fornøyd med advokaten. Denne søkeren forteller om en advokat som er tilgjengelig, og der søker opplever at advokaten følger opp og gir tilbakemelding.

Kommunikasjon og tilgjengelighet

Det er overraskende mange søkere som kun har hatt kontakt over telefon med advokaten. Dette synes noe bekymringsfullt, særlig siden dette også gjelder noen enslige mindreårige søkere.

Hovedbildet er videre at mange opplever at advokaten ikke er tilgjengelig. Det er grunn til å anta at mange søkere i en del tilfeller har helt urealistiske forventninger til den juridiske bistanden. Det som søker ofte er opptatt av er at advokaten er tilgjengelig hele tiden. Det er ubalanse mellom advokatens oppgave som er svært tidsbegrenset og sakens betydning for søkeren.

Helseopplysninger

Vi finner at advokatene i noen tilfeller ikke har spurt om helseopplysninger. I utgangspunktet fremtrer det som bekymringsfullt. Det kan være forhold i saken som kan forklare dette. Samtidig er det indikasjoner som tilsier at helseopplysninger/helseperspektivet i noen tilfeller i for liten grad fremkommer i asylprosessen. Rapporten «FAKTA PÅ BORDET» fra NOAS peker på at kartlegging av asylsøkeres helsetilstand ikke er en del av den ordinære asylprosedyren. I rapporten pekes det på at rettshjelpen trolig ikke er tilstrekkelig for å sikre at helseopplysninger kommer frem: «*Rettshjelpen i klageomgangen er imidlertid ikke tilstrekkelig for å ivareta asylsøkernes behov. For det første blir ikke alltid relevante helseforhold tatt opp av advokaten. Ikke alle advokater er like oppmerksomme på helseforholds betydning for vurderingen av asylgrunnlaget, og det fremstår som nokså vilkårlig om de tar med slik informasjon i klagen...*»¹⁴

Det synes å være grunn til å tenke på om advokatene og systemet forøvrig i stor nok grad fanger opp helseproblemer. Informanter i UNE peker også på for liten kunnskap om asylsøkernes helsetilstand som en viktig utfordring.

Fungerer hjelpevergene?

Hovedbildet i de seks intervjuene med enslige mindreårige søkere, er at det synes veldig varierende i hvilken grad søkerne har hatt kontakt med hjelpevergene og i hvilken grad hjelpevergene fungerer. Noen søkere forteller at hjelpevergene fungerer godt, mens andre ikke har hatt kontakt eller ikke har klart å få kontakt.

10.9 Internasjonale standarder

Er det internasjonale eller overnasjonale regler og standarder som norske myndigheter er forpliktet av eller bør følge når det gjelder juridisk bistand til asylsøkere?

Norske regler om rettshjelp finner vi i fri rettshjelploven av 1980 og i en rekke spesiallover, som i utlendingsloven § 92. I en del sakstyper har utlendingen krav på fritt rettsråd eller fri sakførsel uten behovsprøving. Bestemmelsen må antas å gi en utfyllende beskrivelse av når utlendinger har krav

på rettshjelp i utlendingssaker, og det er ikke bestemmelser om sakstyper der rettshjelp kan gis etter en skjønnsmessig avveining. Rettshjelpen er avgrenset til konfliktløsning i norske forvaltningsorganer og domstoler.

I utlendingslovens forarbeider er det ikke noen problematisering av kravet på rettslig bistand i forhold til internasjonale og overnasjonale regler. På generell basis er rettshjelp i forhold til internasjonale og overnasjonale regler drøftet i offentlige dokumenter om rettshjelpstilbudet, se St.meld.nr 25 (1999-2000) om fri rettshjelp, og kortfattet i St.meld. nr. 25 (2008-2009) om fri rettshjelp. St.meld. nr. 25 (2008-2009) slår fast at

Departementet legg til grunn at Noreg i dag har ei rettshjelpslov som er vidare enn det dei internasjonale konvensjonane krev. Departementet meiner likevel at det må vere ei overordna målsetjing å utforme føresegnene i rettshjelpslova på ein slik måte at dei harmonerer med ideane bak det internasjonale regelverket, i tråd med tilrådingane frå Tvistemålsutvalet på dette punktet. Erfaring med praktisering av reglar på rettshjelpsområdet har vist at formelle avgrensingar i tilgangen til rettshjelp kan vere utforma på en slik måte at praksis over tid blir skjematisk. Dermed kan regelverket medverke til at den etablerte praksisen risikerer å komme på kollisjonskurs med internasjonale krav. Reglane bør derfor utformast på ein slik måte at den etablerte praksisen òg kan ta høgde for nye internasjonale krav (s.22).

På den ene siden slås det fast at de norske reglene er i samsvar med de krav som stilles av internasjonale konvensjoner m.v. Denne problemstillingen fortjener imidlertid å bli gått nærmere etter i sømmene. På den annen side blir det presentert som en utfordring at praksis kan komme i strid med internasjonale krav. Dette er også en problemstilling som må undersøkes nærmere. Generelt er det rimelig å ta utgangspunkt i at når norske myndigheter bryter med internasjonale krav, skyldes det i langt større grad at praksis avviker fra lovgivningens innhold og ideelle intensjoner enn at lovgivningen i seg selv er folkerettsstridig. Når norske myndigheter beskriver norsk lovgivnings forhold til folkerettslige krav, blir denne dimensjonen sjelden problematisert.

Den nasjonale rettshjelplovgivningens forhold til internasjonale og overnasjonale regler er også behandlet i juridisk teori, se Johnsen 2007 og Halvorsen Rønning og Bentsen 2008. Rettshjelp i utlen-

¹⁴ NOAS (2006), FAKTA PÅ BORDET, side 18.

dingssaker er praktisk talt ikke berørt, verken i offentlige dokumenter eller i den juridiske litteraturen. Ut fra generelle beskrivelser, som for eksempel rettshjelp i saker mot offentlige myndigheter, og sammenliknbare rettsområder, kan framstillingene i noen grad anses relevante også i forhold til utlendingssaker.

Jon T. Johnsen skriver i sin artikkel (Johnsen 2007) at etter å ha fulgt med i den internasjonale diskusjonen om rettshjelp i mer enn 30 år, er at det har vært lite fokus på menneskerettigheter. Dette har antakelig sammenheng med at ikke bare i Norge, men også i andre land, har det vært en tendens til å presumere at den nasjonale lovgivningen oppfyller de krav som stilles i internasjonale rett. I St.meld. nr. 25 heter det at

Forholdet mellom EMK og offentlig fri rettshjelp kan neppe sies å være avklart. Departementet nøyer seg i denne omgang med å fastslå at en rimelig praktisering av den norske rettshjelpsloven som hovedregel må antas å gi tilfredsstillende resultater i forhold til Norges internasjonale forpliktelser. En mer detaljert drøftelse av disse spørsmålene bør imidlertid foretas i forbindelse med en framtidig revisjon av lov om fri rettshjelp (s. 67).

For det videre arbeidet med disse spørsmålene, er det naturlig å skille mellom tilfeller der den nasjonale lovgivningen antas ikke å være samsvar med internasjonale krav, og tilfeller der det er praksis som bryter med kravene. Den første problemstillingen krever en inngående juridisk drøftelse som må gå langt ut over de rammer som denne utredningen gir adgang til. Den andre problemstillingen, om praksis bryter med kravene, krever en inngående empirisk eller retts sosiologisk undersøkelse, som også går ut over disse rammene. Noen aktuelle utfordringer kan imidlertid antydes. Listen er på ingen måte uttømmende. Selv om eksemplene er generelle, er de også aktuelle for denne utredningens saksområde.

Når det gjelder lovgivningen, sier den siste rettshjelpsmeldingen at

De internasjonale menneskerettighetskonvensjonene pålegger ikke statene noen direkte plikt til å yte fri rettshjelp i sivile saker, verken for nasjonale eller internasjonale domstoler. Det kan imidlertid reises spørsmål om det likevel vil kunne foreligge en slik plikt ved at man i saker av særlig viktighet

må sikres faktisk adgang til nasjonale domstoler (St.meld. nr. 25 s. 66).

Det henvises til EMK art. 6 og 13, og til avgjørelser i den europeiske menneskerettighetsdomstolen. Dette spørsmålet bør utredes nærmere.

Meldingen tar også opp saker mot det offentlige. Det mangelfulle rettshjelpstilbudet når det gjelder saker mot offentlige myndigheter har lenge vært kritisert, og meldingen foreslår en utvidelse (s. 67). Dette spørsmålet bør grundig utredes.

Også rettshjelp i forhold til individuelle klager ved brudd på internasjonale konvensjoner bør gjennomgås, og det bør sikres en lovgivning som tilfredsstillende krav til rettshjelp slik at man faktisk kan få prøvet sine rettigheter.

Når det gjelder den andre hovedutfordringen, om praksis er i samsvar med de krav som nasjonal og internasjonal lovgivning stiller, har vi lite systematisk kunnskap. Ut fra Rønning og Bentsen sin undersøkelse vet vi at unntaksreglene i fri rettshjelpsloven, som gir adgang til å yte rettshjelp på skjønnsmessig grunnlag, praktiseres svært strengt. Denne praksisen fører antakelig til brudd på både den nasjonale lovgivningen og på internasjonale konvensjoner. Som antydte tidligere, er antakelig praktiseringen av lovgivningen et større problem enn mangler i selve lovgivningen, og det bør gjennomføres empiriske undersøkelser for å få belyst dette nærmere. Uten større kunnskap om hva som faktisk skjer, er det vanskelig å gjennomføre reformer på en tilfredsstillende måte. På Det juridiske fakultet ved Universitetet i Oslo forsøkes det å få i gang et doktorgradsprosjekt om forholdet mellom menneskerettigheter og rettshjelp, som vil ta for seg problemstillingen både juridisk og empirisk. En slik undersøkelse vil kunne gi viktig kunnskap om hvordan norske regler om rettshjelp bør organiseres og praktiseres framover.

10.9.1 Internasjonale normer og anbefalinger

UNHCRs anbefaling er at juridisk rådgivning gjøres tilgjengelig under hele asylsaksprosessen. Det er uttrykt i flere sammenhenger. Blant annet følger det av UNHCR, Global Consultations on International Protection, Asylum Process (Fair and Efficient Asylum Procedures), EC/GC/01/12, 31. Mai 2001:

«At all stages of the procedure, including at the admissibility stage, asylum-seekers should receive

guidance and advice on the procedure and have access to legal counsel.”

Lignende uttalelser finner vi i Europarådets «Recommendation 1236, Right to Asylum».

EUs Prosedyredirektiv (Rådsdirektiv 2005/85/EU) foreskriver at medlemsstatene skal tilby fri juridisk bistand i ankeinstansen og tilsvarende skal advokatbistand være tilgjengelig for egen kostnad i førsteinstans

Selv om Norge ikke er medlem i EU, er vi likevel bundet av direktivene gjennom Dublin-ordningen og Schengen samarbeidet. Norge kan i praksis ikke ha noe lavere tilbud enn de minimumsstandardene som er fastsatt i direktivet. Europaparlamentet har ved *forslag* til revidert versjon av prosedyredirektivet foreslått at det skal gis minimumsregler om at medlemsstatene skal tilby fri advokatbistand, også i førsteinstans. Av EUs mottaksdirektiv art 5 nr 1 fremgår allerede at medlemsstatene skal informere asylsøkerne om deres rettigheter og plikter i asylprosessen innen rimelig tid etter ankomst, og gi informasjon om hvordan de kan motta juridisk bistand.

10.10 Er ordningen forankret på rett nivå juridisk? Bør den i større grad lov- og forskriftsreguleres?

De ulike aktører vi har samlet informasjon fra, har ingen klare synspunkter på dette spørsmålet.

Etter Oxford Researchs syn bør dette spørsmålet vurderes av Justis- og beredskapsdepartementet, eventuelt sammen med UDI. Samtidig vil det etter vår oppfatning kunne styrke advokatordningen og særlig suspensjonsmekanismene at disse forskriftsreguleres. En høyere rettskildemessig forankring tydeliggjør suspensjonsmekanismenes status, og det kan i sin alminnelighet tenkes at en slik regulering vil øke både bevisstheten og praksis i regelverket. Det vises her til at lover og forskrifter er mer tilgjengelig for borgerne i samfunnet enn interne rundskriv fra UDI.

Litteraturliste

Bøker og artikler

Jon T. Johnsen: *Human rights in the development of legal aid in Europe: The policy work on legal aid in the council og Europe and its Commission on the Efficiency of Justice*, i Public and Private Justice 2007

Olaf Halvorsen Rønning og Heike Bentsen: *Bruken av unntaksbestemmelsene i lov om fri rettshjelp*, Institutt for kriminologi og retts sosiologi Bokserien 1/2008.

Vigdis Vevstad (red.) ; Grete Brochmann ... [et al (2010): *Utlendingsloven : lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her : kommentarutgave* .Oslo: Universitetsforlaget.

Rapport. *Ny juridisk rådgivningstjeneste*. Rapport fra "Ekspertseminar om førstelinjetjenesten" 19–20. januar 2010, av professor dr. juris Jon T. Johnsen, forsker Olaf Halvorsen Rønning og vit. ass Ida Gundersby Rognlien

Papendorf (2002): *Advokatens århundre?* : globaliseringen og dens følger for advokatmarkedet / Knut Papendorf

(2008): *Våpendrager og veiviser*. Undertittel: Advokatenes historie i Norge

Andre dokumenter

Stortingsmelding nr. 25 for 1999-2000 om fri rettshjelp

St.meld. nr. 26 (2008–2009), *Om offentlig rettshjelp*. Rett hjelp. Justis og politidepartementet.

NOU 2002: 18. *Retten til rett*. En vurdering av konkurranseforholdene i markedet for juridiske tjenester. Utredning fra Advokatkonkurransenutvalget oppnevnt ved kongelig resolusjon 6. juli. 2001

Vedlegg 1: Spørreskjema

10.11 Spørreskjema

JURIDISK BISTAND TIL ASYLSØKERE

Velkommen

Takk for at du deltar i denne spørreundersøkelsen! Når du manøvrerer i spørreskjemaet, vær vennlig å benytte de blå knappene (>) nederst på siden. Ikke benytt manøvreringsknappene i din nettleser.

Region

Hvilken region (i UDIs regionterminologi) tilhører du?

To kryss er mulig dersom du både er oppført i UDIs regionliste og deltar i advokatvaktordningen

- Nord
- Midt
- Vest
- Sør
- Indre øst og Oslo
- Advokatvaktordningen

Advokatordningen

Hvor lenge har du vært i advokatordningen?

- Mindre enn 1 år
- 1-2 år
- 3-5 år
- 6-10 år
- Mer enn 10 år

Advokatvaktordningen

Hvor lenge har du vært i advokatvaktordningen?

- Mindre enn 1 år
- 1-2 år
- 3-5 år
- 6-10 år
- Mer enn 10 år

Alder

Hva er din alder?

- Under 30
- 30 - 39
- 40-49
- 50-59

- 60 år og over

Erfaring

Hvor mange år har du erfaring som advokat?

- Mindre enn 1 år
 1-2 år
 3-5 år
 6-10 år
 Mer enn 10 år

Spesialitet

Vil du regne asylsaker som (en av) din(e) spesialitet(er)?

- Ja
 Nei

Asylsakerfaring

Hvor mange år har du jobbet med asylsaker?

- Mindre enn 1 år
 1-2 år
 3-5 år
 6-10 år
 Mer enn 10 år

Spesialfag

Har du spesialfag/valgfag i utlendingsrett?

- Ja
 Nei

Etterutdanning

Har du tatt etterutdanning innen utlendingsrett?

- Ja
 Nei

Portefølje

Hvor stor andel av porteføljen din (målt i tidsbruk) utgjorde asylsaker i 2011?

Angi i prosent.

- Mindre enn 1 %
 1-5 %
 6-15 %
 16-30 %
 31- 50 %
 Mer enn 50 %

Antall saker

Hvor mange saker som gjelder juridisk bistand til asylsøkere (klage) har du hatt i løpet av 2011 (hele kalenderåret).

- Ingen saker
- 1 sak
- 2-10 saker
- 11 – 25 saker
- 26 -50 saker
- 51- 99 saker
- Mer enn 100 saker

Dublinsaker

Hvor mange av klagesakene har vært Dublinsaker i løpet av 2011?

- Ingen saker
- 1 sak
- 2-10 saker
- 11 – 25 saker
- 26 -50 saker
- 51- 99 saker
- Mer enn 100 saker

EMA-saker

Hvor mange av klagesakene har vært EMA i løpet av 2011?

- Ingen saker
- 1 sak
- 2-10 saker
- 11 – 25 saker
- 26 -50 saker
- 51- 99 saker
- Mer enn 100 saker

Tidsforbruk

Hvor lang tid bruker du gjennomsnittlig (typisk) på følgende type saker?

	Mindre enn 1 time	1-2 timer	3-4 timer	5-7 timer	Mer enn 7 timer
Vanlige klagesaker	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Dublinsaker	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Saker med enslige mindreårige	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Saker med personlig fremmøte i UNE	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Kommunikasjon og personlig kontakt

I det følgende stiller vi noen spørsmål om kommunikasjon og personlig kontakt. Vi tenker her at du vurderer den typiske kommunikasjonen som gjelder i de fleste sakene du har hatt.

Hvordan vil du beskrive kommunikasjonen mellom deg og din klient?

- Meget dårlig
- Dårlig

- Verken/eller
- God
- Meget god
- Ikke relevant

Personlig møte

Hvor ofte har du hatt personlig møte med klienten?

- Svært sjelden
- Sjelden
- Av og til
- Ofte
- Svært ofte
- Ikke relevant

Telefonkontakt

Hvor ofte har du hatt telefonkontakt med klienten?

- Svært sjelden
- Sjelden
- Av og til
- Ofte
- Svært ofte
- Ikke relevant

Språkproblemer

Hvor ofte opplever du språkproblemer?

- Svært sjelden
- Sjelden
- Av og til
- Ofte
- Svært ofte
- Ikke relevant

Omfang språkproblem

Hvor betydelige er språkproblemene?

- Svært lite betydelige
- Lite betydelige
- Verken/eller
- Betydelige
- Svært betydelige
- Ikke relevant

Tolk

Hvor ofte har du brukt tolk ved kontakt med klienten?

- Svært sjelden
- Sjelden
- Av og til
- Ofte

- Svært ofte
- Ikke relevant

Tolkingsproblemer

Hvor ofte opplever du kvalitetsproblemer med tolkingen?

- Svært sjelden
- Sjelden
- Av og til
- Ofte
- Svært ofte
- Ikke relevant

Syn på advokatordningen

I det følgende stiller vi noen spørsmål om ditt syn på advokatordningen som gjelder juridisk bistand til asylsøkere som klager på vedtak.

Utsagn om advokatordningen

Vi vil gjerne at du tar stilling til følgende utsagn om advokatordningen:

	Helt uenig	Delvis uenig	Verken/eller	Delvis enig	Helt enig	Vet ikke/ikke relevant
Organiseringen av advokatordningen fungerer godt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Advokatordningen gir meg insentiv til å gjøre en god jobb	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Det går ut over kvaliteten at det er tidsubestemt hvor lenge man er i ordningen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Det er høye nok opptakskrav i advokatordningen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Dagens advokatordning motiverer i for liten grad til spesialisering i utlendingsrett	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Det bør stilles krav til etterutdanning for advokatene i advokatordningen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Terskelen for å suspendere advokater fra ordningen er satt for lavt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Advokater som ikke gjør en tilfredsstillende faglig jobb, blir i dagens ordning i all hovedsak utelukket fra advokatordningen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Det er gode nok mekanismer for å klage på advokater som ikke gjør en tilfredsstillende faglig god jobb	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jeg får som regel klienter som befinner seg i	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

	Helt uenig	Delvis uenig	Verken/eller	Delvis enig	Helt enig	Vet ikke/ikke relevant
rimelig geografisk nærhet						
Gjennom NOAS og mottakene får asylsøkere riktig informasjon om retten til rettshjelp	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Gjennom NOAS og mottakene får asylsøkere riktig informasjon om asylprosessen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Advokatordningen fungerer som helhet godt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Stykkprissystemet

Nå følger noen spørsmål om det såkalte stykkprissystemet (se stykkprisforskriften)

Underfakturering

Hvor ofte opplever du at du utfører mer arbeid enn satsene gir dekning for, for å nå en tilfredsstillende kvalitet (underfakturerer)?

	Svært sjelden	Sjelden	Verken/eller	Ofte	Svært ofte	Vet ikke/ikke relevant
Vanlige klagesaker	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Dublin-saker	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Saker med enslige mindreårige søkere	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Saker med personlig fremmøte i UNE	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Overfakturering

Hvor ofte opplever du at satsene gir dekning utover det faktiske arbeidet som kreves for å nå en tilfredsstillende kvalitet, slik at man kunne ha overfakturert (fakturerer flere timer enn det man faktisk har utført)?

	Svært sjelden	Sjelden	Verken/eller	Ofte	Svært ofte	Vet ikke/ikke relevant
Vanlige klagesaker	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Dublin-saker	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Saker med enslige mindreårige søkere	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Saker med personlig fremmøte i UNE	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Fylkesmannen

Det er som kjent anledning til å søke Fylkesmannen om ytterligere bistand dersom det faktiske timeforbruk i ett rettsråd overstiger det dobbelte av det timeforbruk som er grunnlag for stykkprissatsen, jf. stykkprisforskriften § 4 tredje ledd.

Ekstrastøtte

Hvor godt fungerer ordningen med ekstrastøtte ved behov?

- Meget dårlig
- Dårlig
- Verken/eller
- Godt
- Meget godt
- Vet ikke/ikke relevant

Fylkesmannens praksis

Fylkesmannen behandler søknader om fri rettshjelp innenfor sitt fylke. På utlendingsfeltet behandler Fylkesmannen salær oppgaver fra rettshjelpsadvokater og advokater tilknyttet UDIs advokatordning. I det følgende stiller vi spørsmål om ditt syn på fylkesmannens praksis når det gjelder salær oppgaver tilknyttet UDI advokatordning.

Enhetlig praksis

Opplever du fylkesmannens praksis som enhetlig?

- Sjelden
- Litt for sjelden
- Av og til
- Ja, som regel
- Ja, alltid
- Vet ikke/ikke relevant

Forutsigbar praksis

Opplever du fylkesmannens praksis som forutsigbar?

- Sjelden
- Litt for sjelden
- Av og til
- Ja, som regel
- Ja, alltid
- Vet ikke/ikke relevant

Regulering av advokatordningen

I dag er mye av reglene om advokatordningen samlet i rundskriv.

Forskrift

Advokatordningen bør i større grad reguleres i forskrift

- Helt uenig
- Delvis uenig
- Verken/eller
- Delvis enig
- Helt enig
- Vet ikke/ikke relevant

Forbedringer

Forslag til forbedringer og kommentarer

Forbedringsforslag

Har du noen forslag til hvordan ordningen kan bli bedre?

Vi ønsker at du skriver inn forslag i boksen nedenfor. Begrunn gjerne.

Kommentarer

Har du noen ytterligere kommentarer?

Vedlegg 2: Tabeller fra spørreundersøkelsen

Kjønn (Kjønn)

Kvinne	19	29,2 %
Mann	46	70,8 %
Total	65	100,0 %

Regionkjent (Regionkjent)

Nord	7	10,8 %
Midt	5	7,7 %
Vest	10	15,4 %
Sør	6	9,2 %
Indre øst og Oslo	15	23,1 %
Ukjent	22	33,8 %
Total	65	100,0 %

Region (Region)

Hvilken region (i UDIs regionterminologi) tilhører du?

Nord	7	10,8 %
Midt	5	7,7 %
Vest	11	16,9 %
Sør	8	12,3 %
Indre øst og Oslo	20	30,8 %
Advokatvaktordningen	24	36,9 %
Total	65	100,0 %

Advokatordningen (Advokatordningen)

Hvor lenge har du vært i advokatordningen?

Mindre enn 1 år	1	2,0 %
1-2 år	8	15,7 %
3-5 år	11	21,6 %
6-10 år	17	33,3 %
Mer enn 10 år	14	27,5 %
Total	51	100,0 %

Advokatvaktordningen (Advokatvaktordningen)

Hvor lenge har du vært i advokatvaktordningen?

Mindre enn 1 år	0	0,0 %
1-2 år	1	4,2 %
3-5 år	2	8,3 %
6-10 år	8	33,3 %
Mer enn 10 år	13	54,2 %
Total	24	100,0 %

Alder (Alder)

Hva er din alder?

Under 30	0	0,0 %
30 - 39	4	6,2 %
40-49	22	33,8 %
50-59	15	23,1 %
60 år og over	24	36,9 %
Total	65	100,0 %

Erfaring (Erfaring)

Hvor mange år har du erfaring som advokat?

Mindre enn 1 år	1	1,5 %
1-2 år	0	0,0 %
3-5 år	4	6,2 %
6-10 år	8	12,3 %
Mer enn 10 år	52	80,0 %
Total	65	100,0 %

Spesialitet (Spesialitet)

Vil du regne asylsaker som (en av) din(e) spesialitet(er)?

Ja	60	92,3 %
Nei	5	7,7 %
Total	65	100,0 %

Asylsakerfaring (Asylsakerfaring)

Hvor mange år har du jobbet med asylsaker?

Mindre enn 1 år	0	0,0 %
1-2 år	1	1,5 %
3-5 år	7	10,8 %
6-10 år	17	26,2 %
Mer enn 10 år	40	61,5 %
Total	65	100,0 %

Spesialfag (Spesialfag)

Har du spesialfag/valgfag i utlendingsrett?

Ja	6	9,2 %
Nei	59	90,8 %
Total	65	100,0 %

Etterutdanning (Etterutdanning)

Har du tatt etterutdanning innen utlendingsrett?

Ja	45	69,2 %
Nei	20	30,8 %
Total	65	100,0 %

Portefølje (Portefolje)

Hvor stor andel av porteføljen din (målt i tidsbruk) utgjorde asylsaker i 2011?

Mindre enn 1 %	0	0,0 %
1-5 %	2	3,1 %
6-15 %	23	35,4 %
16-30 %	20	30,8 %

31- 50 %	18	27,7 %
Mer enn 50 %	2	3,1 %
Total	65	100,0 %

Antall saker (Antallsaker)

Hvor mange saker som gjelder juridisk bistand til asylsøkere (klage) har du hatt i løpet av 2011 (hele kalenderåret).

Ingen saker	0	0,0 %
1 sak	0	0,0 %
2-10 saker	0	0,0 %
11 – 25 saker	17	26,2 %
26 -50 saker	24	36,9 %
51- 99 saker	22	33,8 %
Mer enn 100 saker	2	3,1 %
Total	65	100,0 %

Dublinsaker (Dublinsaker)

Hvor mange av klagesakene har vært Dublinsaker i løpet av 2011?

Ingen saker	15	23,1 %
1 sak	2	3,1 %
2-10 saker	17	26,2 %
11 – 25 saker	17	26,2 %
26 -50 saker	12	18,5 %
51- 99 saker	2	3,1 %
Mer enn 100 saker	0	0,0 %
Total	65	100,0 %

EMA-saker (EMAsaker)

Hvor mange av klagesakene har vært EMA i løpet av 2011?

Ingen saker	24	36,9 %
1 sak	5	7,7 %
2-10 saker	22	33,8 %
11 – 25 saker	7	10,8 %
26 -50 saker	5	7,7 %
51- 99 saker	2	3,1 %
Mer enn 100 saker	0	0,0 %
Total	65	100,0 %

Tidsforbruk (Tidsforbruk) - Vanlige klagesaker (1)

Hvor lang tid bruker du gjennomsnittlig (typisk) på følgende type saker?

Mindre enn 1 time	0	0,0 %
1-2 timer	0	0,0 %
3-4 timer	4	6,2 %
5-7 timer	38	58,5 %
Mer enn 7 timer	23	35,4 %
Total	65	100,0 %

Tidsforbruk (Tidsforbruk) - Dublinsaker (2)

Hvor lang tid bruker du gjennomsnittlig (typisk) på følgende type saker?

Mindre enn 1 time	2	3,1 %
-------------------	---	-------

1-2 timer	7	10,8 %
3-4 timer	46	70,8 %
5-7 timer	9	13,8 %
Mer enn 7 timer	1	1,5 %
Total	65	100,0 %

Tidsforbruk (Tidsforbruk) - Saker med enslige mindreårige (3)

Hvor lang tid bruker du gjennomsnittlig (typisk) på følgende type saker?

Mindre enn 1 time	2	3,1 %
1-2 timer	2	3,1 %
3-4 timer	20	30,8 %
5-7 timer	21	32,3 %
Mer enn 7 timer	20	30,8 %
Total	65	100,0 %

Tidsforbruk (Tidsforbruk) - Saker med personlig fremmøte i UNE (4)

Hvor lang tid bruker du gjennomsnittlig (typisk) på følgende type saker?

Mindre enn 1 time	0	0,0 %
1-2 timer	0	0,0 %
3-4 timer	0	0,0 %
5-7 timer	10	15,4 %
Mer enn 7 timer	55	84,6 %
Total	65	100,0 %

Hvordan vil du beskrive kommunikasjonen mellom deg og din klient? (Kommunikasjon)

Meget dårlig	0	0,0 %
Dårlig	3	4,6 %
Verken/eller	11	16,9 %
God	36	55,4 %
Meget god	15	23,1 %
Ikke relevant	0	0,0 %
Total	65	100,0 %

Personlig møte (Personligmøte)

Hvor ofte har du hatt personlig møte med klienten?

Svært sjelden	4	6,2 %
Sjelden	11	16,9 %
Av og til	17	26,2 %
Ofte	12	18,5 %
Svært ofte	21	32,3 %
Ikke relevant	0	0,0 %
Total	65	100,0 %

Telefonkontakt (Telefonkontakt)

Hvor ofte har du hatt telefonkontakt med klienten?

Svært sjelden	0	0,0 %
Sjelden	1	1,5 %
Av og til	20	30,8 %
Ofte	27	41,5 %

Svært ofte	17	26,2 %
Ikke relevant	0	0,0 %
Total	65	100,0 %

Språkproblemer (Sprakproblemer)

Hvor ofte opplever du språkproblemer?

Svært sjelden	6	9,2 %
Sjelden	18	27,7 %
Av og til	20	30,8 %
Ofte	16	24,6 %
Svært ofte	4	6,2 %
Ikke relevant	1	1,5 %
Total	65	100,0 %

Omfang språkproblem (Omfangsprakproblem)

Hvor betydelige er språkproblemene?

Svært lite betydelige	3	4,6 %
Lite betydelige	16	24,6 %
Verken/eller	21	32,3 %
Betydelige	23	35,4 %
Svært betydelige	1	1,5 %
Ikke relevant	1	1,5 %
Total	65	100,0 %

Tolk (Tolk)

Hvor ofte har du brukt tolk ved kontakt med klienten?

Svært sjelden	0	0,0 %
Sjelden	0	0,0 %
Av og til	1	1,5 %
Ofte	11	16,9 %
Svært ofte	53	81,5 %
Ikke relevant	0	0,0 %
Total	65	100,0 %

Tolkingsproblemer (Tolkeproblemer)

Hvor ofte opplever du kvalitetsproblemer med tolkingen?

Svært sjelden	7	10,8 %
Sjelden	24	36,9 %
Av og til	27	41,5 %
Ofte	7	10,8 %
Svært ofte	0	0,0 %
Ikke relevant	0	0,0 %
Total	65	100,0 %

Utsagn om advokatordningen (Utsagnadvokatordningen) - Organiseringen av advokatordningen fungerer godt (1)

Vi vil gjerne at du tar stilling til følgende utsagn om advokatordningen:

Helt uenig	2	3,1 %
Delvis uenig	10	15,4 %
Verken/eller	5	7,7 %

Delvis enig	17	26,2 %
Helt enig	29	44,6 %
Vet ikke/Ikke relevant	2	3,1 %
Total	65	100,0 %

Utsagn om advokatordningen (Utsagnadvokatordningen) - Advokatordningen gir meg insentiv til å gjøre en god jobb (2)

Vi vil gjerne at du tar stilling til følgende utsagn om advokatordningen:

Helt uenig	7	10,8 %
Delvis uenig	6	9,2 %
Verken/eller	8	12,3 %
Delvis enig	17	26,2 %
Helt enig	24	36,9 %
Vet ikke/Ikke relevant	3	4,6 %
Total	65	100,0 %

Utsagn om advokatordningen (Utsagnadvokatordningen) - Det går ut over kvaliteten at det er tidsubestemt hvor lenge man er i ordningen (3)

Vi vil gjerne at du tar stilling til følgende utsagn om advokatordningen:

Helt uenig	23	35,4 %
Delvis uenig	10	15,4 %
Verken/eller	7	10,8 %
Delvis enig	10	15,4 %
Helt enig	8	12,3 %
Vet ikke/Ikke relevant	7	10,8 %
Total	65	100,0 %

**Utsagn om advokatordningen (Utsagnadvokatordningen) - Det er høye nok opp-
takskrav i advokatordningen (4)**

Vi vil gjerne at du tar stilling til følgende utsagn om advokatordningen:

Helt uenig	0	0,0 %
Delvis uenig	8	12,3 %
Verken/eller	16	24,6 %
Delvis enig	13	20,0 %
Helt enig	13	20,0 %
Vet ikke/Ikke relevant	15	23,1 %
Total	65	100,0 %

**Utsagn om advokatordningen (Utsagnadvokatordningen) - Dagens advokatord-
ning motiverer i for liten grad til spesialisering i utlendingsrett (5)**

Vi vil gjerne at du tar stilling til følgende utsagn om advokatordningen:

Helt uenig	6	9,2 %
Delvis uenig	6	9,2 %
Verken/eller	10	15,4 %
Delvis enig	23	35,4 %
Helt enig	16	24,6 %
Vet ikke/Ikke relevant	4	6,2 %
Total	65	100,0 %

Utsagn om advokatordningen (Utsagnadvokatordningen) - Det bør stilles krav til

etterutdanning for advokatene i advokatordningen (6)

Vi vil gjerne at du tar stilling til følgende utsagn om advokatordningen:

Helt uenig	5	7,7 %
Delvis uenig	6	9,2 %
Verken/eller	7	10,8 %
Delvis enig	23	35,4 %
Helt enig	21	32,3 %
Vet ikke/Ikke relevant	3	4,6 %
Total	65	100,0 %

Utsagn om advokatordningen (Utsagnadvokatordningen) - Terskelen for å suspendere advokater fra ordningen er satt for lavt (7)

Vi vil gjerne at du tar stilling til følgende utsagn om advokatordningen:

Helt uenig	4	6,2 %
Delvis uenig	2	3,1 %
Verken/eller	23	35,4 %
Delvis enig	5	7,7 %
Helt enig	6	9,2 %
Vet ikke/Ikke relevant	25	38,5 %
Total	65	100,0 %

Utsagn om advokatordningen (Utsagnadvokatordningen) - Advokater som ikke gjør en tilfredsstillende faglig jobb, blir i dagens ordning i all hovedsak utelukket fra advokatordningen (8)

Vi vil gjerne at du tar stilling til følgende utsagn om advokatordningen:

Helt uenig	5	7,7 %
Delvis uenig	2	3,1 %
Verken/eller	19	29,2 %
Delvis enig	5	7,7 %
Helt enig	3	4,6 %
Vet ikke/Ikke relevant	31	47,7 %
Total	65	100,0 %

Utsagn om advokatordningen (Utsagnadvokatordningen) - Det er gode nok mekanismer for å klage på advokater som ikke gjør en tilfredsstillende faglig god jobb (9)

Vi vil gjerne at du tar stilling til følgende utsagn om advokatordningen:

Helt uenig	6	9,2 %
Delvis uenig	2	3,1 %
Verken/eller	11	16,9 %
Delvis enig	15	23,1 %
Helt enig	13	20,0 %
Vet ikke/Ikke relevant	18	27,7 %
Total	65	100,0 %

Utsagn om advokatordningen (Utsagnadvokatordningen) - Jeg får som regel klienter som befinner seg i rimelig geografisk nærhet (10)

Vi vil gjerne at du tar stilling til følgende utsagn om advokatordningen:

Helt uenig	6	9,2 %
Delvis uenig	15	23,1 %

Verken/eller	2	3,1 %
Delvis enig	12	18,5 %
Helt enig	29	44,6 %
Vet ikke/Ikke relevant	1	1,5 %
Total	65	100,0 %

Utsagn om advokatordningen (Utsagnadvokatordningen) - Gjennom NOAS og mottakene får asylsøkere riktig informasjon om retten til rettshjelp (11)

Vi vil gjerne at du tar stilling til følgende utsagn om advokatordningen:

Helt uenig	4	6,2 %
Delvis uenig	11	16,9 %
Verken/eller	6	9,2 %
Delvis enig	17	26,2 %
Helt enig	12	18,5 %
Vet ikke/Ikke relevant	15	23,1 %
Total	65	100,0 %

Utsagn om advokatordningen (Utsagnadvokatordningen) - Gjennom NOAS og mottakene får asylsøkere riktig informasjon om asylprosessen (12)

Vi vil gjerne at du tar stilling til følgende utsagn om advokatordningen:

Helt uenig	3	4,6 %
Delvis uenig	10	15,4 %
Verken/eller	8	12,3 %
Delvis enig	16	24,6 %
Helt enig	11	16,9 %
Vet ikke/Ikke relevant	17	26,2 %
Total	65	100,0 %

Utsagn om advokatordningen (Utsagnadvokatordningen) - Advokatordningen fungerer som helhet godt (13)

Vi vil gjerne at du tar stilling til følgende utsagn om advokatordningen:

Helt uenig	1	1,5 %
Delvis uenig	8	12,3 %
Verken/eller	6	9,2 %
Delvis enig	33	50,8 %
Helt enig	15	23,1 %
Vet ikke/Ikke relevant	2	3,1 %
Total	65	100,0 %

Underfakturering (Underfakturering) - Vanlige klagesaker (1)

Hvor ofte opplever du at du utfører mer arbeid enn satsene gir dekning for, for å nå en tilfredsstillende kvalitet (underfakturerer)?

Svært sjelden	0	0,0 %
Sjelden	4	6,2 %
Verken/eller	5	7,7 %
Ofte	26	40,0 %
Svært ofte	30	46,2 %
Vet ikke/ikke relevant	0	0,0 %
Total	65	100,0 %

Underfakturering (Underfakturering) - Dublin-saker (2)

Hvor ofte opplever du at du utfører mer arbeid enn satsene gir dekning for, for å nå en tilfredsstillende kvalitet (underfakturerer)?

Svært sjelden	1	1,5 %
Sjelden	4	6,2 %
Verken/eller	6	9,2 %
Ofte	15	23,1 %
Svært ofte	35	53,8 %
Vet ikke/ikke relevant	4	6,2 %
Total	65	100,0 %

Underfakturering (Underfakturering) - Saker med enslige mindreårige søkere (3)

Hvor ofte opplever du at du utfører mer arbeid enn satsene gir dekning for, for å nå en tilfredsstillende kvalitet (underfakturerer)?

Svært sjelden	1	1,5 %
Sjelden	5	7,7 %
Verken/eller	8	12,3 %
Ofte	19	29,2 %
Svært ofte	27	41,5 %
Vet ikke/ikke relevant	5	7,7 %
Total	65	100,0 %

Underfakturering (Underfakturering) - Saker med personlig fremmøte i UNE (4)

Hvor ofte opplever du at du utfører mer arbeid enn satsene gir dekning for, for å nå en tilfredsstillende kvalitet (underfakturerer)?

Svært sjelden	1	1,5 %
Sjelden	4	6,2 %
Verken/eller	4	6,2 %
Ofte	11	16,9 %
Svært ofte	44	67,7 %
Vet ikke/ikke relevant	1	1,5 %
Total	65	100,0 %

Overfakturering (Overfakturering) - Vanlige klagesaker (1)

Hvor ofte opplever du at satsene gir dekning utover det faktiske arbeidet som kreves for å nå en tilfredsstillende kvalitet, slik at man kunne ha overfakturert (fakturerer flere timer enn det man faktisk har utført)?

Svært sjelden	41	63,1 %
Sjelden	19	29,2 %
Verken/eller	5	7,7 %
Ofte	0	0,0 %
Svært ofte	0	0,0 %
Vet ikke/ikke relevant	0	0,0 %
Total	65	100,0 %

Overfakturering (Overfakturering) - Dublin-saker (2)

Hvor ofte opplever du at satsene gir dekning utover det faktiske arbeidet som kreves for å nå en tilfredsstillende kvalitet, slik at man kunne ha overfakturert (fakturerer flere timer enn det man faktisk har utført)?

Svært sjelden	40	61,5 %
Sjelden	17	26,2 %

Verken/eller	4	6,2 %
Ofte	0	0,0 %
Svært ofte	0	0,0 %
Vet ikke/ikke relevant	4	6,2 %
Total	65	100,0 %

Overfakturering (Overfakturering) - Saker med enslige mindreårige søkere (3)

Hvor ofte opplever du at satsene gir dekning utover det faktiske arbeidet som kreves for å nå en tilfredsstillende kvalitet, slik at man kunne ha overfakturert (fakturerer flere timer enn det man faktisk har utført)?

Svært sjelden	38	58,5 %
Sjelden	17	26,2 %
Verken/eller	4	6,2 %
Ofte	0	0,0 %
Svært ofte	0	0,0 %
Vet ikke/ikke relevant	6	9,2 %
Total	65	100,0 %

Overfakturering (Overfakturering) - Saker med personlig fremmøte i UNE (4)

Hvor ofte opplever du at satsene gir dekning utover det faktiske arbeidet som kreves for å nå en tilfredsstillende kvalitet, slik at man kunne ha overfakturert (fakturerer flere timer enn det man faktisk har utført)?

Svært sjelden	48	73,8 %
Sjelden	12	18,5 %
Verken/eller	3	4,6 %
Ofte	0	0,0 %
Svært ofte	1	1,5 %
Vet ikke/ikke relevant	1	1,5 %
Total	65	100,0 %

Ekstrastøtte (Ekstrastøtte)

Hvor godt fungerer ordningen med ekstrastøtte ved behov?

Meget dårlig	18	27,7 %
Dårlig	22	33,8 %
Verken/eller	12	18,5 %
Godt	9	13,8 %
Meget godt	0	0,0 %
Vet ikke/ikke relevant	4	6,2 %
Total	65	100,0 %

Enhetlig praksis (Enhetligpraksis)

Opplever du fylkesmannens praksis som enhetlig?

Sjelden	3	4,6 %
Litt for sjelden	8	12,3 %
Av og til	11	16,9 %
Ja, som regel	28	43,1 %
Ja, alltid	4	6,2 %
Vet ikke/ikke relevant	11	16,9 %
Total	65	100,0 %

Forutsigbar praksis (Forutsigbarpraksis)

Opplever du fylkesmannens praksis som forutsigbar?

Sjelden	4	6,2 %
Litt for sjelden	10	15,4 %
Av og til	8	12,3 %
Ja, som regel	34	52,3 %
Ja, alltid	3	4,6 %
Vet ikke/ikke relevant	6	9,2 %
Total	65	100,0 %

Forskrift (Forskrift)

Advokatordningen bør i større grad reguleres i forskrift

Helt uenig	11	16,9 %
Delvis uenig	6	9,2 %
Verken/eller	18	27,7 %
Delvis enig	9	13,8 %
Helt enig	15	23,1 %
Vet ikke/ikke relevant	6	9,2 %
Total	65	100,0 %

Vedlegg 3: Kvalitative kommentarer i spørreundersøkelsen

Til slutt i skjemaet er det to åpne rubrikker, en der man spør om forbedringsforslag og en der man ber om kommentarer. Det meste som svares er en blanding av klager over det som ikke fungerer, av og til koblet til forslag til endringer. Noen ganger er kommentarene av mer generell karakter

10.11.1 Forbedringsforslag

I det følgende gjengis uten redigering svarene fra spørsmålet om «Forbedringsforslag», variabel 55.

Har du noen forslag til hvordan ordningen kan bli bedre? Vi ønsker at du skriver inn forslag i boksen nedenfor. Begrunn gjerne.»:

Jeg vil foreslå at stykkprisen settes opp fra 5 timer til 7 timer. I tillegg vil jeg foreslå at totalt antall tolketid som er tilgjengelig økes fra 2 timer til minimum 3 timer. Det er vanskelig å få dekning for flere timer hos Fylkesmannen og dette medfører at advokaten må betale av egen lomme for tolketid for at klienten ikke skal være rettsløs. I tillegg bør alle få tilgang til oversetting av dokumenter. Inntil 5 a4 sider pr. sak bør være tilstrekkelig.

Utvidelse av antall advokater i ordningen har medført færre saker på den enkelte. Særlig har dette blitt merkbart etter at det i tillegg har kommet færre asylsøkere til Norge. Færre saker på den enkelte gjør det mindre attraktivt å bruke vesentlige ressurser på å oppdatere seg på feltet. Ordningen bør derfor ikke utvides ytterligere med flere advokater på listen. Advokatene i ordningen bør delta på årlig obligatorisk kurs/etterutdanning. Disse kursene bør være sponset ettersom det utvilsomt påløper betydelig større kostnader for dem som har kontor vekke fra Oslo der kursene som regel avholdes. Et vesentlig poeng med årlige samlinger - burde i tillegg til faglig oppdatering - være dialog mellom advokatene, UDI, UNE og eventuelt NOAS og fylkesmennene om praktiske rutiner m.v.»

Ofte for kort tid til å skaffe tolk som kan bistå ved korte frister for utsatt iverksettelse og anke

Advokatvaktordningen: Dublinvedtakene må oversendes den dagen man faktisk har vakt. Nå kommer vedtakene tilfeldig i dagene etterpå over fire-fem dager og det er umulig å vite når man må sette av tid. Man kunne spare tolkekostnader ved å gruppere slik at en advokat får flere saker fra samme språkområde samtidig. Vanlige saker: Det må stilles strengere kvalitetskrav til advokatene. I dag er det noen advokater på listene som er uten interesse for fagfeltet og som overlater sakene til fullmektiger uten erfaring. Man ser til tider svært dårlig arbeid. Alle saker: Andre sårbare grupper enn EMA bør sikres bedre oppfølging og bedre kontakt med advokaten. Det gjelder for eksempel psykisk syke, torturofre, voldsutsatte kvinner, homofile som ikke vil åpne seg for tolk fra samme hjemland osv. Advokaten har i liten grad informasjon om dette før første møte, og får ikke ressurser til å tilpasse samtalen. Med en begrenset stykkpris vil advokaten være nølende med å innkalle til en ny samtale eller et fysisk møte, med den strenge praksisen som føres hos fylkesmennene. 1 1/2-times regelen (ministrykkpris) bør fjernes også tretimers-saker, ikke bare totimers-saker. Snittbetalingen blir svært dårlig også i tretimers-saker.

Søkerne bør den første tiden bo på mottak. Er ofte vanskelig og tidkrevende å spore dem opp. Mange forsvinner ved hjelp av venner og fam. Bedre de øk.rammer for å bedre kvaliteten på arbeidet.

UDI kan drøye med svar så lenge som helst. Vi blir "straffet" hvis vi er en dag for sent ute.

Kontakten med klienter skjer i korrespondanse og ved telefonsamtaler. Ville sette pris på om det i tildelingsbrevet ble oppgitt full adresse til mottaket med telefon og faksnummer. Det er vanlig at klient overføres til nytt mottak og det kunne spare meg for mye til om jeg ble underrettet direkte. Nå må jeg alltid kontrollere adressen til klient hos UDI om jeg ønsker å ta kontakt.

Stykkprisen oppleves som ekstremt frustrerende og holder sjeldent. Føler at man tvinges til å gjøre en mindre god jobb en man skulle ønske. Klientene får ikke adgang til å besøke advokat da dette ikke dekkes og vi henvises i stor grad til å ha telefon-

konferanser. Det er ikke tilfredsstillende. Ordningene kunne vært organisert med turnus slik man har for faste forsvarere eller som man hadde med ordningen av 1988 med personlig remmøte for å ta i mot de som kom den dagen.

Trenger en kontaktperson (med direktenummer) i UDI som kan gi råd til adv. om forhold til mottak, plikten til å møte klienten personlig, i hvilken grad kan klientene kreve tilsendt saksdok., gi info om kontaktinfo når klienten har flyttet samt info vedr. tildeling av saker o.l. Ved møte med klient er det vanskelig å holde tidsrammer da klienten ofte blir følelsesladet. Det er ulike praksis ved mottakene vedr. innkalling til samtale med klient. Ett mottak vil ikke formidle avtaler om samtale og påberoper seg taushetsplikt. Vil bemerke at mottakene plikter å ha retursamtale så de kjenner utfallet av saken ofte før advokat har samtale med klient. Ingen i UDI mener seg berettiget til å instruere mottakene.. Dersom mottaket ikke vil formidle innkalling, må fristene for klage forlenges.

standardbrev fra UDI / une kunne f. eks. sendes ut på original språket. Dette ville redusert tid for advokatene til rene møter med oversettelser av enkel dokumenter. F. eks. utsatt iverksettelse og utreisefrister.....

Systemet med stykkprisordning medfører idag at det blir vanskelig å yte bistand ut over det som er et minimum. Saksgjennomgang med klient, gjennomgang av asylintervjuer, klageskriving, oppfølging, henv fra klient eller deres bekjente/familie tar mye tid. Ordningen fra 1990 tallet hvor man søkte om fritt rettsråd etter vanskelighetsgrad mv virket mye bedre.

Fordelingen av klienter innad i en region er ikke i tråd med at det i tillegg til geografisk nærhet også skal ses hen til at alle advokater får likt antall klienter. Dette bør det komme en ordning på. I tillegg har UDI en praksis hvor mange søkere får oppnevnt oslo-advokater dagen før de blir flyttet til et annet mottak, selv om det er i Nord- Norge.

Jeg arbeider for det vesentligste med Dublinsaker og savner informasjon om det løpende Dublinsarbeidet

Det kan se ut som UNE altfor sjelden behandler sakene via personlig oppmøte. Det virker som om man mer og mer behandler dem ut i fra skriftlig materiale og da med et for klagerne negativt resultat. Det er videre slik at jeg har gitt opp å søke

fylkesmannen om utvidet salær i vanlige klagesaker. Det er vekkastet tid.

Det bør gis anledning til ajourføringskurs oftere enn i dag.

Stykkpris ordinær asylsak må økes til 8-10 timer. Personlig fremmøte i UNE bør honoreres med. f.eks.- 1 time i møte =2 timer til forberedelse osv.

Obligatorisk etterutdanning bør innføres. Svært viktig med geografisk nærhet mellom advokat og klient. Søkeren bør ha anledning til personlig møte med sin advokat.

Stykkprissats for møte i UNE må helt opphøre. Den generelle stykkprissats må økes med minst 2 timer. Dagens satser tar ikke hensyn til alle praktiske tolkeproblemer (ikke selve tolkekvaliteten), etterarbeidet etter selve klagen (UDI/UNE vil ha flere opplysninger/undersøkelser), og den tar slett ikke hensyn til aldersundersøkelser av mindreårige, advokatens plikt til å kontrollere opplysninger om søkers hjemland (Landinfo), relevant UNE-praksis, nødvendige purringer fordi mange saker har svært lang saksbehandlingstid, feil i vedtak som følge av endrede forhold fordi behandlingstiden er så lang, og mange tilsvarende forhold. Dagens stykkprissats er i for stor grad basert på at advokaten skal administrere klagebehandlingen, intervju klageren, skrive klagen og så være ferdig med saken. Det er i beste fall under en tredjedel av sakene som fungerer slik i praksis. Kvaliteten på arbeidet blir deretter, dessverre. Særlig for klienter fra krigssooner er dette ganske alvorlig, også fordi mange har vært innom andre Schengen-land uten å være Dublin-sak, slik at info fra f.eks. andre nordiske land må innhentes. Eksemplene er ganske mange og daglige, og problemstillingen må tas mer alvorlig.

Advokatene bør tidligere inn i asylprosessen for å hindre misforståelser og feil avgjørelse som er vanskelig å hindre når denne først har oppstått. Dette tror jeg er noe alle advokater har opplevet.

Stykkprisen for Dublin-klager må heves til minst 3 timer. Adgangen til å få salær etter medgått tid bør utvides, ikke minst i UNE ved personlig fremmøte. Adgangen til å få saksomkostninger etter fvl. § 36 må utvides, særlig i UNE som er utrolig vanskelig.

Asylsøkere bør i større grad få mulighet til å treffe advokaten ved å få dekket sine reiseutgifter.

Det er helt nødvendig med en betydelig oppjustering av stykkprissatsen i saker med personlig fremmøte i Utlendingsnemnda. Den generelle stykkprissatsen i vanlige klagesaker må også oppjusteres. Møtene i UNE varer ofte i 5-6 timer, og da må det søkes særskilt for å få dekket forb. arbeid.

Stykkprissatsene ved personlig fremmøte og Dub-linsaker er for knappe. Dessuten er Fylkesmannen altfor restriktiv med å innvilge salær etter medgått tid når en har jobbet det dobbelte av stykkprisen. Dette gjelder både i vanlig klagesaker og særlig i saker med personlig fremmøte i Une.

1. Stykkprissatser må øke 2. mulighet for å få dekket arbeid ut over stykkpris 3. sakførsel er umulig. Dvs at rettsikkerhet for klienten blir dårlig ivare tatt med dagens ordning. UDI har ikke oversikt over advokatbytter. Det er vanskelig å få informasjon om adressendring, og mottakene påberoper seg taushetsplikt om dette også overfor advokaterne, hvilket gjør det helt umulig for advokaten.

Det er sjeldan at eg maktar å holde meg innanfor stykkprisen dersom eg skal gjere ein god jobb. Yrkesstoltheit gjer at eg prøver å gjere jobben utan å tenke på kva eg får betalt. Det fører til svært mykje gratisarbeid. Fylkesmannen føretek i for liten grad ei individuell vurdering av sakene. Det vert avslag uansett. Eg har også den erfaring at det i svært liten grad vert teke til etterretning av Statens sivilrettsforvaltning at det faktisk er behjov for ytterlegare tid i einskilde saker. I einskilde saker f.eks. familieinnvandring så er det frøsett at dette skal skje ved hjelp av politiet på nettet. Ved avslag som skal klagast på, så må advokaten trå til men slike saker fell utanfor ordningen. Konsekvensen er at dette må klagar betale sjølv eller la vere å klage. Generelt vert det stilt for store krav til asylsøkjalar om at dei for einskilde saker må oppsøke og få rettleiing av andre statleghe og kommunale etatar, eks. prøving av ekteskapsvilkår som kan vere svært kompliserte saker då det må skaffast tilleggsinfo. frå heimlandet.

Oppnevnt advokat må holdes orientert om at klienter skifter mottak og adresser

Informasjon om advokatordningen bør samles og presenteres bedre, enten den foreligger som forskrift, rundskriv eller ikke-nedskrevne retningslinjer. Forventningene til advokaten bør klargjøres og oppdateres årlig. De retningslinjer som er utarbeidet av advokatforeningen <http://advokatforeningen.no/Advokatroller1/Rolle>

r/Asyladvokat/Veiledning-for-samarbeidet-mellom-advokat-og-hjelpeverge-til-enslige-mindrearige-asylsøkere--/ er det åpenbart ikke mulig å fylle innenfor vanlig stykkpris. Hvis UDI og Fylkesmannen var villige til å se på dette, kunne man fått en samordning av forventinger og betaling.

Det bør bli bedre betalt i hver enkelt sak. Det går i svært mange av sakene ikke an å gjøre en forsvarlig jobb innenfor den tid man får betalt for. Man kan gjerne kreve at advokatene etterutdannes, men det må være under forutsetning av at dette betales. Man kan ikke forvente at advokatene selv skal påkoste etterutdanning på et område som allerede er grovt underbetalt og hvor sakene ikke gir noen form for prestisje. Videre bør fylkesmennene utdannes i hva de besvarer når man søker om medgått tid. Svarene fra fylkesmennene bærer preg av at de ikke aner hva man svarer på, og at svarene kvalitativt blir deretter. Som eksempel kan nevnes at fylkesmannen i Oslo avslø deknning av 3 timer i søknadsprosessen i EMA-sak fordi advokaten selv ikke hadde levert søknaden.

Færre advokat i ordningen. Det har blitt svært få saker i 2011 i forhold til tidligere.

Vet ikke om dette er en del av advokatordningen, men jeg har en kommentar til bruk av secure --post ved sending og mottak av brev og dokumenter til/fra UDI: Når jeg som advokat har gjort klar for en sending i secure e-post er det ingen mulighet til å få en kopi av sendingen. Jeg kan ta en skjermskrift av øverste del av brevet, men ikke nederste del om det er mye. Når meldingen er sendt kommer det opp en intetsigende kvittering uten noen referanser til hva som er innsendt, ikke en gang dato og klokkeslett viser den kvitteringen. Dette er svært dårlig, og er løst svært bra i andre sammenhenger, f.eks. innsending av arbeidsoppgaver til fylkesmannen via Buypass/Smartcard. Der kommer en fullgod kvittering med alle nødvendige data opp når jeg sender oppgaven. Jeg har tatt dette opp med UDI tidligere, men ikke fått noe svar på min henvendelse. Ønsker at dette blir bedre!

Jeg mener at UDI's regionskontor bør invitere til møte med de advokater som hører inn under ordningen. Slikt møte har kun vært arrangert av UDI 1 gang i løpet av 7 år i min region. Jeg savner info, dialog, at det stilles krav til meg, at jeg får sjansen til å høre om jeg praktiserer likt som andre advokater, utveksle erfaringer, osv.

Ordnningen kan bedres ved en høyere stykkpris. Når advokaten vet at arbeidsinnsatsen blir honorert, vil det jobbes enda bedre med sakene.

Lokale advokater f eks i samme krets bør møtes regelmessig og evaluere/ briefe hverandre

Når det gjeld møte i UNE har eg store innvendingar i høve godtgjering. Stykkpris er 5 timar for alt både før og etterarbeid inkl. møte. Når møta stort sett tek heile dagen, så må denne endrast på. Fylkesmannen gir alltid avslag ytterlegare godtgjering ut over stykkprisen. Ber om at ein sjekkar kor lang tid møta i UNE tek. Desse føler eg vert lengre og lengre.

Selve advokatordningen fungerer etter mitt skjønn bra, men ut fra et rettsikkerhetsmessig syn burde vedtak fra UDI blitt prøvd for en domstol i stede for UNE, jf kommentar under

Avholdelse av kurs med oppdatering av praksis

Ordnningen kunne fungert bedre ved at det ble stilt krav til advokaten, f.eks. om møte med klient i forkant av klage. Jeg har inntrykk av at en del advokater ikke gjør dette. Videre vil ordningen fungert bedre dersom stykkprisen ble høynet. Slik den er i dag gir det ikke mulighet for å gjøre en tilstrekkelig jobb kvalitativt sett innenfor den enkelte sak.

10.11.2 Andre kommentarer

I det følgende gjengis uten redigering svarene fra spørsmålet om «Andre kommentarer», variabel 56:

Stykkprissatsen er såpass lav at man til tider kan bli for tilbakeholden med å gi klienten den tid han/hun ønsker, særlig fra klage er skrevet til sak ferdig. Det kan være fornuftig å være tilbakeholden, men man kan gå glipp av nye momenter fordi man ikke vil bruke tid på noe stykkprissatsene tydeligvis ikke er laget for å gjøre.

Bedre betalt og noe utvidede tidsrammer vil gi en bedre kvalitet i arbeidet. Det er svært vanskelig innenfor dagens rammer å gjøre en fullgod jobb. - Med en normal samvittighet så må man regne med at det må yders et betydelig antall gratistimer pr.år. Forholdet har stadig blitt verre.

Nei.

Det ville være intressant å sammenlikne hvor lang tid saksbehandlere i UDI og UNE bruker på de

sakene de fatter vedtak i og vi får til klage. Etter det jeg vet, er timetallet betydelig høyere. Tdiligere ansatte i UNE klagr over dette når de skal begynne som advokater.

Salørsatsene er for lave(timeforbruket).

Asylsaker innebærer mye forstyrrelser. Med en årlig sakstilgang på ca. 100 antar jeg at jeg får minst 2 til 3 tlf. fra asylklienter som ønsker å få vite hvordan det går med saken, forteller de har mere informasjon, lurer på om jeg har mottatt brev m.v. Dette gjelder i særlig grad Dublin saker. For mitt vedkommende tar det for mye tid å registrere disse korte samtalenene.

Det at saksbehandlingstiden tar lang tid medfører ofte mange henvendelser fra klient og dennes bekjente. Mange dukker opp uanmeldt. Terskelen for møte i Nemda er høy og man får ikke godtgjort for forhåndskonferanser og forberedelser før møte i nemda.

Mer rettferdig fordeling av klienter. I løpat av 2011 har det vært måneder hvor jeg har fått tildelt 1 klient. Vet dette også gjelder andre i regionen.

Det gis i praksis ikke fri sakførsel i utlendingsrettslige saker. Dette ligger kanskje litt på siden av det spørreundersøkelsen er opptatt av, men jeg tror dette ville gitt et godt incitament for spesialisering innen feltet.

Fylkesmannen + klageinstansenStatens sivilrettsforvaltning må skjerpe seg: de synnes det er helt ok at advokater arbeider både10 og15 timer og får betalt for 5 timer. Det er det største problemet for rettsikkerheten. Med det kostnadsnivå det er forbundet med advokatdrift kan man ikke arbeide forsvarlig med slike vilkår..

Jeg har opplevd at dagens ordning i all hovedsak fungerer bra. Det var for noen år siden et stort problem med "klientnapping", og man fikk oftere spørsmål om å utføre oppdrag i strid med god advokat skikk. Det er imidlertid et problem at antall timer i vanlige asylsaker er satt så lavt, også for UNE. Min erfaring er at man skal ha meget god grunn for å skjønnsmessig salærfastsettelse. Man må i mange saker foreta en rimelig streng siling av hva man skal bruke tid på, ut fra alle de ulike henvendelser man får i denne type saker. Jeg føler til tider at jeg yter for dårlig service i asylsakene, da klientene ofte kan være ressurssvake å ha behov for mer oppfølging enn det norske myndigheter anser nødvendig.

Stort sett fungerer advokatordningen greit, etter min erfaring, og jeg har hatt mange utlendingssaker de siste 20 år, og altså før jeg ble med i ordningen.

Advokaten jobber langt mer enn han/hun får betalt for. For å bistå asylsøkere kreves i realiteten stor grad av idealisme fra advokatens side.

Krav til etterutdanning kan ikke komme uten at man samtidig gjør noe med stykkprisen. Med dagens ordning er det ikke penger nok til å bruke tid på utdanning. Man må få tid til å forkynne vedtakene for klienten slik at klienten blir i stand til å forstå innholdet av dem.

Antal timar i stykkpris må aukast. Dersom det ikkje skjer vil eg tru at mange advokatar etter kvart trekker seg.

Jeg skjønner ikke hvorfor man har begrenset innsynet i Landinfo sine kilder. Det bør tilrettelegges bedre for at advokater raskest mulig kan etterprøve kildebruken. Nå hender det at jeg må etterlyse et dokument hos UDI som det er henvist til. Dette er arbeids- og tidskrevende. Forøvrig vil jeg berømme saksbehandlerne både i UDI og UNE for stadig bedre tilgjengelighet og imøtekommenhet gjennom de 10 årene jeg har vært med.

Jeg kan ikke si at jeg vet noe som helst om hvordan "ordningen fungerer" - annet enn mitt eget ståsted. Jeg er kritisk til at advokater kan ha konsesjon for å ta asylsaker og samtidig sitte som nemndsmedlem i UNE. De offentlige satsene er latterlig lave! Jeg har tidligere kritisert det faktum at man bare får 1 time ekstra for en ektefelle (altså 5 + 1 time). Fylkesmannen dekker heller ikke ekstra tolketid for ektefeller. Vil tro at mange advokater

ikke søker Fylkesmannen om ekstra betaling fordi det er arbeidskrevende å fremme søknad; man tar seg ret og slett ikke tid til det annet enn i svært spesielle saker. Jeg anser ingen ting om advokatordningen praktiseres likt i de ulike UDI-regionene - det skulle jeg gjerne visst mer om ! Synes det er flott med en spørreundersøkelse på dette.

Advokatutgifter er en minimal utgift for Staten i forhold til Statens utgifter i utlendingssaker forøvrig.

Det er urealistisk mykje ein helst skal utføre også i ei vanleg klagesak. Skulle helst hatt tolk i kvar samtale med klient, Brukar dette alltid i fyrste samtalen, og også i nokre saker etter vedtak av UNE. Burde også hatt dette for å gå gjennom vedtak av UNE, men dette vert reint gratisarbeid. Stykkprisen strekk ikkje til når ein skal ha ei sak i gjennomsnitt 1 år med stadige henvendelsar og kommunikasjon frå klient og UDI/UNE.

Slik regelverket praktiseres i dag sitter man ofte med følelsen at man bare er et alibi for myndigheten ved at de kan hevde at asylsøkerne får den bistand de trenger gjennom advokatordningen. Med UNE som klageinstans er det min mening at advokaten i mange saker ikke kan gi reell hjelp da UNE i likhet med UDI i for mange tilfeller henger seg opp i hva som angivelig er sagt i intervju der klienten møter uten advokat. I for mange tilfeller forsøker undertegnede å få UNE til å vurdere saken ut fra det faktum at det har oppstått misforståelser under intervju uten at dette blir hensyntatt av UNE . Løsningen på dette ville vært å erstatte UNE med domstolbehandling med fri retts hjelp, slik at man fikk en grundigere vurdering av faktum i den enkelte sak før endelig avgjørelse.

Vedlegg 4: Asylsøkeres fortellinger

10.11.3 Søkere som har fått avslag

De intervjuede asylsøkerne har varierende tillit til advokaten, og på grunn av at dette er asylsøkere som har fått avslag vil det være nærliggende å tro at de er misfornøyde med advokatbistanden.

Asylsøker 1 (Dublin-sak)

Søkeren kom første gang til Norge i 2009, hvor vedkommende bodde 9 måneder på mottak. Søkeren fikk første avslag mens boende på mottaket på grunn av tidligere søknad om asyl i Hellas, og ble bedt om å dra tilbake til Hellas. Søkeren forteller at advokaten fortalte hva vedtaket sa og innebar, og deretter at han skulle klage saken videre og hva som var rutineene i denne prosessen. Denne kommunikasjonen foregikk kun per tlf (med tolk), og varte bortimot 20-25 minutt.

Ved andre avslag oppdager søkeren at advokaten har sendt feil opplysninger i brevet til UNE, og via en venn tar han kontakt med advokaten og spør hvorfor det står skrevet at søkeren var fra Italia og ikke Hellas. I brevet står det også at klienten ikke har grunn til å få asyl her. Advokaten svarte likegyldig at det spilte ingen rolle om det stod Hellas eller Italia, UNE visste det var Hellas. Advokaten informerte videre at klienten må forlate landet. Søkeren ble hentet av politiet og sendt tilbake til Hellas.

Søkeren kom på nytt til Norge i slutten av 2011, via Frankrike der han hadde blitt fengslet og fingeravtrykkene viste at han hadde en pågående sak i Norge. I mars 2012 mottar søkeren et brev fra politiet, som viste til at norske myndigheter skulle referere med franske myndigheter om hvor saken skulle behandles. Den samme advokaten tok kontakt, og søkeren ble skuffet over dette. Søkeren vet ikke om det finnes rettigheter til å bytte advokat. Da klienten ber advokaten forklare saken for UNE, ler advokaten. Via tolken spør søkeren hvorfor advokaten ler når søkeren gråter, og da avslutter advokaten samtalen.

I den forbindelse mottar søkeren et brev fra advokaten, et brev som skulle inneholde informasjon

om hva de hadde hatt samtale om. Via venner blir brevet forklart for søkeren, og det inneholder ingen opplysninger fra siste samtale. Klienten tar på nytt kontakt med advokaten, og får beskjed om at saken er ferdig da advokaten kun har fire timer til rådighet og disse var nå oppbrukt. Søkeren føler at advokaten ikke har hatt til hensikt å hjelpe, at klienten bare var en sak og ville tjene penger.

Søkeren venter nå på utkastelse.

Asylsøker 2(Dublin-sak)

Etter å ha søkt asyl i Nederland, kom søkeren til Norge i 2002. Samlet sett har søkeren fått 7-8 avslag og fikk første avslag etter 2 år. Av negativ erfaring med advokatordningen i Nederland, følte søkeren det ikke var noen behov for advokat i Norge. Da advokaten som ble oppnevnt av UDI verken møtte opp eller tok kontakt, forsterket det klientens inntrykk av advokatordningen. Søkeren møtte dermed alene til UDI, men UDI ville ikke gjennomføre intervjuet uten advokat. Søkeren fant da en advokat via en bekjent, som ga noen råd og stilte med klienten hos UDI. Intervjuet varte fra 08.30-16.30.

Andre avslag kom etter seks måneder, og advokaten forteller klienten at antall timer er oppbrukt og dersom han fortsatt ønsker bistand, må søkeren betale henne. Søkeren har inntrykk av at advokaten kjenner til situasjonen i hjemlandet, men føler at advokaten ikke jobber for søkeren, men fokuserer på samarbeid med myndighetene. Har blitt fortalt av advokaten hva vedtaket innebærer, og hvordan sakens gang er videre. Søkeren fremhever at advokaten ideelt sett bør samarbeide med sine klienter og gi råd(..)det eneste de gjør er å be om dokumentene. Hvordan kan jeg gi nye dokumenter når jeg har vært her 10 år? Føler advokaten ser meg som en sak, det er ikke noe humanitært, de ser meg ikke som et menneske. Føler advokaten bare er ute etter å tjene penger..

Asylsøker 3

Søkeren har vært i Norge i 8 år, kom i 2004, og totalt sett fått fire avslag på søknad om asyl. Søkeren har hele tiden hatt den samme advokaten fra UDI, og første møte med advokaten var etter 2 uker på mottak. Advokaten møtte da personlig på mottaket i 30 min, og forklarte at klienten hadde fått avslag og

hvordan advokaten skulle hjelpe videre. Søkeren forteller videre at han har vært på advokatens kontor 5-6 ganger, og at han ønsker å treffe han oftere, men advokaten er opptatt. Sier klienten bare må vente, men føler det frustrerende da han har ventet i 8 år.

Søkeren forteller han har nye dokumenter som han vil sende til UNE og åpne saken på nytt. Advokaten sier seg villig til det, men har likevel ikke sendt dem. Advokaten sier papirene kan ha gått bort i posten. Ved avslag på søknad, mottar søkeren heller ingen kopier, selv om advokaten sier det er sendt. Søkeren føler at advokaten skjønner situasjonen i søkerens hjemland, men hovedproblemet er at advokaten ikke er tilgjengelig og at han ikke er blitt sendt skriftlig vedtak. Etter andre avslag har han selv betalt advokaten, men nå ønsker han å bytte advokat.

Asylsøker 4

Søkeren kom til Norge i 2003, og mener han totalt sett kanskje har fått 10 avslag, både på asyl og familiegjenforening. Han kom alene til Norge som asylsøker, men har etter hvert giftet seg og fått barn her. Søkeren har hatt flere advokater som han selv har betalt for.

Den første advokaten oppnevnt fra UDI tok kontakt på tlf med tolk, og spurte om bevis for hvor han kom fra. Søkeren hadde ingen bevis, og fikk avslag etter 6 måneder. Advokaten sendte klage, og etter avslaget sa advokaten at klienten hadde 10-15 dager på seg til å forlate landet. Søkeren mener samtalen varte kanskje 10 minutt, og hadde ingen personlig møte med advokaten. Vedtaket ble sendt skriftlig til søkeren, men ettersom det var på norsk var det lite han forstod. Søkeren dro til Frankrike, ble fengslet der og returnert tilbake til Norge igjen. Etter dette har søkeren selv engasjert og betalt for advokathjelp. Føler advokatorrdningen bare er tull, at advokatene ikke har kontakt og personlig møte med søkeren.

Asylsøker 5

Søkeren kom til Norge i 2003, og fikk første avslag på asyl i 2004. Ventet på ferdigbehandling av klage til 2006, og har siden søkt flere ganger og fått avslag. Søkeren venter nå på behandling av den siste klagen som ble sendt i 2010.

Første gang han søkte asyl bodde han på mottak i nord, og fikk advokat i Oslo. Søkeren har aldri truffet

advokaten, kun hatt kontakt per tlf med en varighet på 20-30 min. Advokaten informerte da om hvorfor søkeren fikk avslag, hva vedtaket innebar og dersom søkeren hadde noen nye dokumenter skulle advokaten bistå med klage. Vedtaket ble sendt til søkeren, og fikk hjelp av venner og ordbok for å forstå hva som stod skrevet.

Søkeren påpeker det er utfordrende å bo i en annen landsdel enn advokaten. I tillegg har han en følelse av ikke å bli tatt seriøst, har ikke hatt personlig møte med advokaten. UDI sa bare her er nummeret til din advokat(..). Advokaten har aldri spurt om situasjonen i hjemlandet, eller om søkerens helsesituasjon og livssituasjon i Norge. Søkeren mener det er veldig viktig å ha et møte med advokaten som skal behandle saken, og sørge for å informere om lover og asyllov i Norge.

Søkeren sier han stadig forsøkte å komme i kontakt med advokaten, men var ikke tilgjengelig. Har hatt to samtaler med han, første gang da han ringte og sa han var advokaten min og neste gang da han fikk avslag.

Asylsøker 6

Søkeren er nylig kommet til Norge, har tre barn med norsk statsborger. Barnefaren har imidlertid etablert seg på nytt, og kan ikke søke familiegjenforening. Søkeren følte at advokaten oppnevnt fra UDI ville hjelpe, men ikke hadde tid til henne. Etter anbefaling fra en venninne byttet hun advokat innen advokatorrdningen, og har hatt noen personlige møter og samtaler per tlf. Søkeren føler seg imidlertid dårlig behandlet av advokaten, og at forholdet endret seg da hun avslo advokatens forespørsel om et møte hjemme hos klienten.

Asylsøker 7

Søkeren kom til Norge i 2011, og fikk avslag etter to uker og oppnevnt advokat fra UDI. Søkeren har hatt et personlig møte med advokaten, og en bekjent av søkeren ble med til advokatens kontor som tolk da advokaten sa han ikke hadde tolk. Advokaten sendte han vedtaket, som en kamerat oversatte for søkeren.

Asylsøker 8

Søkeren kom til Norge i 2008, bor på mottak og har fått to avslag. Han har hatt to advokater, og den første advokaten som oppnevnt fra UDI ville kun

snakke med klienten per tlf, ville ikke møte han selv etter forespørsel. Søkeren fremhever at selv om advokaten hadde tolk på tlf, fikk ikke søkeren tid til å fortelle sin historie. Han forsøkte å ringe advokaten flere ganger, men advokaten var ikke tilgjengelig. Etter første avslag fikk han kun et brev, og søkeren engasjerte og betalte for ny advokat. Sistnevnte advokat hadde ikke tolk, det måtte han skaffe selv. I tillegg ble klagen sendt til UDI uten å referere med klienten.

Søkeren ønsker ideelt sett at advokaten forteller hvorfor søkeren har fått avslag, og gir søkeren tid til å forsvare sin historie ved hjelp av tolk.

Asylsøker 9

Søkeren kom til Norge i 2001, og har fått en rekke avslag på søknad om asyl. Søkeren har i alt hatt fire advokater. Den første advokaten hadde et personlig møte med ham på kontoret, og deretter en samtale per tlf (20 minutt). Søkeren føler at advokaten ikke er tilgjengelig. Selv om advokaten bisto med tolk, mener søkeren at tolken oversatte feil. Videre forteller søkeren at advokaten hadde lite kjennskap til situasjonen i hjemlandet, og ikke har hatt tid til å lese seg opp.

Asylsøker 10

Asylsøker og kone kom til Norge i 2008, og har fått to avslag. Han og kona har samme advokat, med hver sin søknad som behandles individuelt. Han fikk første avslag i 2010, og advokaten skrev og sendte klage uten å møte klienten. Søkeren hadde møte med advokat og tolk på kontoret etter klagen var skrevet og sendt, og spurte om klienten hadde nye dokumenter å komme med. Dette møtet varte i 30 minutter. Etterpå fikk søkeren noen til å oversette klagen, og synes selv den er svak. Søkeren har samlet sett hatt flere møter med advokaten.

Søkeren tror ikke advokaten har kjennskap til situasjonen i hjemlandet, og mener advokaten ikke har videresendt viktige dokumenter fra søkeren. Søkeren mener ideelt sett at advokaten bør høre på klientens historie, og gi råd for hva søkeren kan gjøre videre. Videre mener han advokaten bør informere om lover og regler i Norge, og at når UDI først har ordnet med advokat, bør advokaten treffe søkeren før klagen blir skrevet og sendt. Søkeren mener UDI bør ha større oppfølging på advokatene, at advokaten kjenner til klienten sin sak og til situasjonen i hjemlandet.

Søkeren tror ikke advokaten har kjennskap til situasjonen i hjemlandet, og mener advokaten ikke har videresendt viktige dokumenter fra søkeren. Søkeren mener ideelt sett at advokaten bør høre på klientens historie, og gi råd for hva søkeren kan gjøre videre. Videre mener han advokaten bør informere om lover og regler i Norge, og at når UDI først har ordnet med advokat, bør advokaten treffe søkeren før klagen blir skrevet og sendt. Søkeren mener UDI bør ha større oppfølging på advokatene, at advokaten kjenner til klienten sin sak og til situasjonen i hjemlandet.

10.11.4 Enslige mindreårige asylsøkere

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 intervjuer fra de seks søkerne i denne kategorien tyder imidlertid ikke på at det skjer med stor regelmessighet.

Vi rekrutterte informantene på et mottak i Sør Norge.

Asylsøker 11

Søkeren er enslig mindreårig, og kom til Norge i 2010. Han bodde først 3 måneder på første mottak, før han flyttet til nåværende mottak. Både han og familien hadde problemer med politi samt politiske problemer, og det var årsaken til at han kom til Norge. Status per i dag er to avslag på søknad.

Søkeren har ikke hatt noe særlig kontakt med advokaten. Har kun pratet med henne på tlf to ganger, med en sammenlagt varighet på 45 minutter. De to samtalene er relatert til avslag på søknadene, hvor advokaten kun har fortalt han har fått avslag.

Søkeren sendte klage etter første avslag, men dette var uten hjelp fra advokaten. Han fikk hjelp av en lokal prest, som ringte advokaten og rådførte seg i forhold til hvordan klagen skulle skrives. Etter 6 måneder ringte advokaten og informerte om andre avslag, men sa ingenting utover dette. Da søkeren mottok kopi av vedtaket, var det noen av de ansatte på mottaket som oversatte det for ham. I vedtaket kom det frem en rekke viktig informasjon som advokaten ikke hadde fortalt over tlf.

Søkeren forteller at advokaten ikke har fortalt ham hvilke muligheter og rettigheter han har, kun fortalt

at han blir kastet ut av landet. Søkeren sier han ikke har trodd det var mulig å ringe advokaten selv, har trodd det var kun advokaten som skulle kontakte han. Han ser at andre på mottaket har regelmessig kontakt med sine advokater, som regel hver uke, og sier han føler advokaten ikke har tid eller bryr seg om saken hans.

Han hadde verge på første mottak, men ikke på nåværende mottak. Søkeren sier han føler han ikke har rettigheter til verge når han nå er 17 år.

Søkeren mener god hjelp fra advokaten bør være hjelp til å klage ved avslag, og at advokaten tar kontakt og spør hvordan man har det og hva man trenger hjelp til. Søkeren forteller at han inntil 2 år siden bodde sammen med familien, og nå er han alene og ensom i Norge. Ønsker at advokaten befant seg nærmere, for å kunne møtes ansikt til ansikt.

Asylsøker 12

Søkeren kom til Norge som asylsøker for 7 måneder siden, og har bodd på tre ulike mottak. Han har blitt innvilget oppholdstillatelse, og er jevnt over fornøyd med den juridiske bistanden. Han har også hatt hjelpeverge ved de tidligere mottakene, og venter nå på verge ved nåværende mottak. Han har ellers godt inntrykk av mottaket, og får hjelp til det han spør etter.

Søkeren har hatt to samtaler på tlf med advokaten, den første samtalen varte i 15 minutt hvor advokaten fortalte hvem hun var, hvordan prosedyrene fungerer og veien videre. Advokaten informerte også at de ventet på svar fra alderstesten, og dersom den var i orden skulle hun gi juridisk bistand, og dersom det ble avslag skulle hun skrive klage. Den andre samtalen med advokaten varte i 5 minutt, da advokaten ringte og fortalte om innvilget oppholdstillatelse. Advokaten informerte om at søkeren ikke kunne dra til Afghanistan eller gjøre noe kriminelt i Norge.

Søkeren har ikke truffet advokaten personlig, men føler saken har gått sin gang og har ingenting å klage på. Da advokaten ringte og fortalte om oppholdstillatelse, hadde han ikke noe behov å vite om hvilke formaliteter som stod i brevet. Søkeren avslutter med å si at dersom han har behov for hjelp, så antar han at han kan spørre og få hjelp.

Asylsøker 13

Søkeren er 15 år og har vært i Norge i 3 måneder, og bor på sitt andre mottak. Hun har fått innvilget midlertidig oppholdstillatelse på 1 år. Av familie bor bestemor og tante i Norge.

Søkeren har hatt en tlf samtale med advokaten, og den dreide seg om at hun hadde fått midlertid oppholdstillatelse, og hun ble bedt om å sende pass slik at midlertidig oppholdstillatelse utvides til 3 år. Status er at pass er sendt advokat og venter at det videresendes til UDI.

Søkeren har ikke truffet advokaten personlig, og mottaket forsøker nå å komme i kontakt med advokaten. Advokaten har så langt ikke vært tilgjengelig, er forventet tilbake til kontoret om en ukes tid. Av dokumenter har søkeren kun mottatt kopi av det midlertidige pass, ellers intet av informasjon.

Søkeren har fått hjelpeverge, men kun truffet henne en gang. Vergen sa da til henne at hun mente hun ikke hadde noen problemer, men søkeren fortalte at hun trengte medisinsk behandling. Vergen bare dro, og har siden ikke hatt noen kontakt med henne. Søkeren har ingen tlf nr. til vergen, og hun trenger tannlegebehandling.

Søkeren forteller at hun har behov for en advokat som kan gi hjelp. Søkeren føler at det er ingen som er tilgjengelig for hjelp og føler usikkerhet med informasjon som går i sirkel; i den betydning at søkeren ringer til hennes tante og ber henne ta ting videre med advokaten, deretter ringer advokaten til mottaket, som igjen beretter til søkeren, og søkeren kan formidle tilbake til mottaket. Søkeren er usikker på om riktig informasjon blir formidlet når det er så mange ledd som er involvert.

Asylsøker 14

Søkeren kom til Norge for 6 måneder siden, er 17 år og flyktet fra hjemlandet grunnet familie som drev med illegal eksport av narkotiske stoffer og våpen. Han har mistet store deler av familien, og selv blitt skutt og knivstukket.

Etter 25 dager i Norge fikk han verge, som sa han hadde intervju med politi og UDI. Søkeren har ikke snakket med verken verge eller advokat på 4 måneder, og har heller aldri møtt advokaten. Han har kun hatt kontakt med advokaten over tlf, og denne samtalen varte i 15-20 minutter. I samtale med advokaten dreide det seg om søkerens alder, hvilke pro-

blemer han har og hvorvidt søkeren trives eller ikke. Advokaten ba om å få snakke med vergen, og etter det har ikke søkeren hatt noen kontakt med advokaten.

Søkeren vet ikke noe særlig om hva som er status i saken, verken han eller advokaten har mottatt kopi fra UDI. Advokaten sier også at saken er sendt, men ingen har mottatt dokumentkopier.

Søkeren forteller at han ser andre venner bli oppringt fra deres respektive advokater og som spør om deres helsetilstand, mens hans advokat ikke ser ut til å bry seg og har heller ikke informert om hva som er prosedyrer i saken.

Søkeren forteller at han er godt fornøyd med vergen og mottaket, og at han har det langt bedre her enn i hjemlandet.

Asylsøker 15

Søkeren kommer fra Afghanistan. Det er 3 måneder siden han kom til Norge. Han forteller at han er under Dublinregelverket siden han ble tatt i Nederland og måtte avgi fingeravtrykk der.

Hvordan var kontakten med advokaten? Søkeren forteller at advokaten ved første møte fortalte at han kom til å bli sendt tilbake. Advokaten sa videre han skulle skrive en klage. Søkeren har hatt kontakt med advokaten to ganger på telefon. Han fikk ikke noe informasjon om den videre prosessen og tid. Det advokaten opplyste om var at det skulle skrives en klage.

Ellers opplyser søkeren at han fikk et brev mens han var på Hvalstad om at han var tildelt advokat, med navn og adresse på advokat.

Søkeren har opplevd advokaten som en talsmann for UDI. Han opplevde ikke at advokaten opplyste om hva søker eventuelt kunne gjøre.

Søkeren forteller:

Jeg opplevde ikke noen særlig hjelp eller at advokaten forklarte om eventuelt mulighetene..det var bare det at jeg var under Dublinregelverket og skulle sendes tilbake

Søkeren mener hans sak er litt spesiell siden han hele tiden mente å komme til Norge først. Han har en bror og søster i Norge. Søker opplyser at han ble

lurt av smuglere til å reise til Nederland. Han trodde var Norge.

Søker forteller videre at han ikke kan det norske språket og at det oppelvs som vanskelig. Han var litt overrasket over at advokaten ikke forhørte seg om helsetilstand og om han hadde andre problemer. Det var ikke noen spørsmål utover informasjonen om at søker var under Dublinregelverket. Etter den beskjed ble alt forandret for søker. Nå er det bare å vente.

Søker har hatt oppnevnt en hjelpeverge i Oslo. Han har ikke truffet denne vergen og vergen har heller ikke vært tilgjengelig når han har forsøkt å ta kontakt. Ved det mottaket søker bor nå, har han ikke oppnevnt verge.

Søker nummer 16

Søkeren kommer fra Afghanistan og har fått oppholdstillatelse i Norge. Søkeren kom til Norge i 2011 og har bodd 6 måneder i et mottak i Sør Norge.

Søkeren har hatt kontakt med advokaten sin flere ganger. Det var et personlig møte første gang. Dette møtet varte ca. 1 time. Der opplyste advokaten litt om hva som kom til å skje og at hvis søker hadde problemer, kunne søker bare ta kontakt. Videre ble det spurt litt om helsetilstand og hvordan søker hadde det. Søker opplevde virkelig at advokaten var interessert i han og brydde seg om hans sak.

Neste gang søker var i kontakt med advokaten, ringte advokaten og sa at søker hadde fått oppholdstillatelse. Advokaten sa da at søker ikke lenger trengte advokat.

Søker er veldig fornøyd med sin advokat:

Advokatene har gjort det på en veldig god måte. Jeg er veldig godt fornøyd. Advokaten har gjort mer enn han egentlig skulle. Hver gang jeg har ringt, opplever jeg at ting skjer og at jeg får tilbakemelding., Advokaten er veldig flink.

Derimot forteller søker at han har opplevd liten hjelp fra hjelpevergen:

Jeg fikk ikke særlig hjelp av vergen. Vi ringte til hjelpevergen men det var vanskelig å få kontakt og ingenting skjedde.

Søker opplever at det kan være litt vanskelig å forstå og få kunnskap om asylsystemet og rettigheter.

Vedlegg 5: Advokatens arbeidsoppgaver og tidsbruk i en ordinær Dublin-sak

Advokatens arbeidsoppgaver og tidsbruk i en ordinær Dublin-sak

Utarbeidet av advokatene Bente Mostad Tjugum og Halvor Frihagen i Advokatforeningens lovutvalg for asyl- og utlendingsrett

(*Oppgaver i kursiv oppstår bare i enkelte saker)

ARBEIDSOPPGAVER**1) Vaktdagen**

Advokaten mottar tildelingsbrev, og registrerer saken.

2) Vaktdagen eller 1-3 dager senere

Advokaten mottar saksdokumenter via sikker e-post, og laster ned dokumentene.

Advokaten gjennomgår saksdokumentene.

Advokaten sender over vedtaket til klienten, sammen med et brev.

Advokaten innkaller klient til møte, herunder sendes faks til mottak/klient.

Advokaten innkaller tolk til møte, herunder foretas telefon til tolk.

**For noen språk kan det være vanskelig/tidkrevende å finne tolk, anslagsvis 5-10 % av sakene.*

3) Innen 2 døgn etter vedtak

Advokaten gjennomfører samtale med klienten, oftest på telefon. Klienten er oftest i en annen landsdel.

**Om klienten ikke er tilgjengelig, må møtet omberammes:*

- *Omberammelse skjer ofte hvor advokaten har klienter som er bosatt privat. Da må klienten innkalles pr brev ettersom advokaten ikke har telefonnummer. Det er oftest umulig å nå klienten innen to døgn.*
- *Omberammelse skjer jevnlig for klienter som er bosatt i mottak fordi:*
 - o *Mottaket ikke har varslet klienten*
 - o *Klienten har permisjon, og er ikke tilgjengelig på kort varsel*
 - o *Klienten har misforstått/ønsker ikke å møte/var forhindret*

Advokaten utarbeider og oversender klage/begjæring om utsatt iverksettelse.

Advokaten oversender kopi av klagen/begjæringen om utsatt iverksettelse til klient med følgebrev.

**Klienten ønsker ofte å møte på advokatens kontor, etter først å ha hatt en samtale over telefonen. Vil i de fleste tilfeller avslås av advokaten.*

4) Deretter

Advokaten innhenter helseopplysninger – som er relevant ved Dublin til sør- og øst-Europa, jf EMD-avgjørelser. Dette arbeidet består typisk i:

TIDSBRUK

15 minutter

1 t

30 minutter

15 minutter

15 minutter

1 t

1-2 t

15 minutter

- Oppspore helsepersonell
- Innhente fullmakt fra klient
- Oversende brev til helsepersonell med fullmakt og redegjørelse for krav til helseattester i utlendingssaker
- Gå gjennom dokumentasjon, og vurdere relevans
- Eventuelt oversende dokumentasjon til UDI

Innhenting av dokumentasjon for opphold utenfor Schengen-området – vilkår for Dublin-utsendelse:

- Innhente dokumentasjon fra klient
- Gå gjennom dokumentasjon, vurdere relevans
- Eventuelt oversende dokumentasjon til UDI

5) Når UDI har behandlet klagen

Advokaten mottar beslutning om utsatt iverksettelse via sikker epost.

Advokaten informerer klienten om utfallet:

- Oversender brev til klienten
- Gjennomfører evt. samtale/møte:
 - o Innkalle tolk og klient
 - o Samtale med klient, underrette om utfall

6) Oversendelse UNE

Advokaten mottar oversendelsesbrev fra UNE via sikker epost.

Om klient fortsatt er i landet, informerer advokaten klient om oversendelsen – oftest kun pr brev.

7) Endelig vedtak

Advokaten mottar endelig vedtak fra UNE via ordinær post.

Om klienten fortsatt er i landet, informerer advokaten klienten om endelig vedtak – oftest kun pr brev.

Advokaten fakturerer fylkesmannen. Vil ofte gjøres allerede når klage er oversendt.

Advokaten arkiverer og avslutter saken.

8) Stykkpris i Dublin-saker

Dagens stykkpris er to ganger salærsatsen, med tre ganger salærsatsen ved samtykke om utsatt iverksettelse, jf. stykkprisforskriften § 5 nr. 1 (3).

9) Øvrige opplysninger

I forbindelse med ovennevnte skal det nevnes at de fleste advokater på utlendingfeltet enten ikke har kontorphonale, og utfører alle arbeidsoppgaver selv – eller har lite kontorphonale.

Vil variere

1 t

15 minutter

1 t

Total tidsbruk:
6-7 t og 45 min

ARBEIDS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENT



DET KONGELIGE
ARBEIDS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 75

LOV

av 21. mai 1999 nr. 30

**OM STYRKING AV
MENNESKERETTIGHETENES
STILLING I NORSK RETT
(MENNESKERETT SLOVEN)**

med endringer, sist ved lov
av 1. august 2003 nr. 86
(i kraft 1. oktober 2004)

EMK
EMK
P1
ket
(en)

