

Evaluering av Utlendingsnemnda



Rapport

DELRAPPORT JANUAR 2002
TIL KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENTET

Evaluering av Utlendingsnemnda

DELRAPPORT JANUAR 2002
TIL KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENTET

rhKnoff

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

Agenda

Agenda Utredning & Utvikling AS
Org-nr 968 938 525
Postboks 502 – 1302 Sandvika
Tlf 67 57 57 00 – Fax 67 57 57 01
E-post mail@agenda.no
Web <http://www.agenda.no>

Ref: R206a KRD Evaluering av UNE Delrapport.wpd

FORORD

Kommunal- og regionaldepartementet har besluttet å igangsette en evaluering av Utlendingsnemnda, som trådte i funksjon 01.01.2001. Evalueringen ledes av rhKnoff AS // Organisasjon og ledelse, med Agenda Utredning & Utvikling AS og professor Jan Fridthjof Bernt ved Universitetet i Bergen som samarbeidspartnere.

Temaene for evalueringen er i korthet (1) klagernes rettssikkerhet, (2) klageordningens legitimitet og autoritet, (3) effektiviteten i klagebehandlingen, og (4) den politiske styringen på utlendingsfeltet. Evalueringen skal avsluttes med en hovedrapport i januar 2003.

Denne delrapporten omhandler i all hovedsak tema (3), dvs effektiviteten i Utlendingsnemnda ett år etter oppstart. Vi har ennå ikke materiale til å vurdere hvordan etableringen av UNE har virket inn på de andre tre interesseområdene. Også effektivitetsvurderingen er foreløpig. UNE har i høst gjennomført et internt prosjekt som har utpekt en rekke mulige effektiviseringstiltak. Flere av forslagene i denne rapporten bygger på innsikt fra UNEs eget effektiviseringsprosjekt.

Parallelt med vårt arbeid drøfter UNE, KRD og andre aktører reglendinger som kan tenkes å bidra til høyere saksbehandlingstempo og lavere kostnader. Vi har foreløpig ikke grunnlag for å ta stilling til de idéer som er fremkastet.

Delrapporten leveres som et arbeidsdokument. Den peker på noen mulige håndgrep som kan bidra til økt produktivitet i klagebehandlingen, og blinker ellers ut noen problemstillinger som vi vil behandle i hovedrapporten.

Arbeidet med delrapporten er utført av cand psychol Richard H Knoff (rhKnoff AS), cand polit Gry Alexandersen og siviløkonom Annemarie Bechmann Hansen (Agenda Utredning & Utvikling AS). Mag art Otto Hauglin i Agenda Utredning & Utvikling AS har ansvaret for kvalitets-sikringen.

I denne utgaven er det foretatt noe småkorrektur i sammendraget. For øvrig er den identisk med utgaven som ble ferdigstilt 31 januar.

Oslo, 1 mars 2002

Richard H Knoff

INNHold

0	SAMMENDRAG	7
1	EVALUERINGEN: MÅL OG METODE	13
1.1	Kort om Utlendingsnemnda	13
1.2	Formål og rammer for evalueringen	13
1.3	Delrapporten	16
1.4	Arbeidsmetoder	18
2	UTLENDINGSNEMNDA: ORGANISASJON OG SAKSGANG	20
2.1	UNEs organisasjon	20
2.2	Saksgang	20
3	ORGANISASJON OG SAKSGANG I NEMNDENE I SVERIGE OG DANMARK	27
3.1	Utlänningsnämnden i Sverige	27
3.2	Flygtningenævnet i Danmark	34
4	FORVENTNINGER TIL UTLENDINGSNEMNDA OG DEPARTEMENTET	43
4.1	UNE: Omstridt fra dag én	43
4.2	Forventninger vedrørende rettssikkerhet og legitimitet	44
4.3	Forventninger vedrørende produktivitet	47
4.4	Forventninger vedrørende politisk styring	48
5	PRODUKTIVITETSVURDERING	49
5.1	Generell vurdering av produktiviteten i UNE	49
5.2	«Effektiviseringsprosjektet»	49
5.3	UNEs saksproduksjon	50
5.4	Sakenes fordeling på behandlingsform	55
5.5	Sekretariatets og nemndledernes produktivitet	56
5.6	Oppsummering	61

6	MULIGE TILTAK: REGELVERK OG PRIORITERING	62
6.1	Endringer i regelverk	62
6.2	Prioritering og produksjonsmål	65
7	MULIGE TILTAK: SAKSGANG OG ARBEIDSFORMER	66
7.1	Fjerne oppgaver og operasjoner	67
7.2	Flytte oppgaver og operasjoner	67
7.3	Redusere arbeidsmengde og tidsbruk	69
7.4	Tilrettelegging	71
8	MULIGE TILTAK: ORGANISASJONSSTRUKTUR	74
8.1	Alternative løsninger ifølge UNEs Effektiviseringsgruppe	74
8.2	Inndelingsprinsipper	75
8.3	Vurdering av alternativene	77
8.4	Hva slags type organisasjon er UNE?	79
8.5	Vurdering	82
9	MULIGE TILTAK: ROLLER OG KOMPETANSE	86
9.1	Systematisering av kunnskap og praksis	86
9.2	Ledelses- og styringsstruktur	87
10	AVSLUTTENDE KOMMENTAR	89

0 SAMMENDRAG

Utlendingsnemnda (UNE) er et «frittstående domstollignende forvaltningsorgan» som behandler klager på vedtak i Utlendingsdirektoratet. UNE har vært i virksomhet siden 01.01.2001. Evalueringen er rettet mot hvordan opprettelsen av UNE påvirker klagernes rettssikkerhet, tilliten til klageinstansen, effektivitet og saksbehandlingstid, og departementets styring av fagfeltet. Delrapporten er i hovedsak rettet inn mot temaet effektivitet.

Sammenligning av norske, svenske og danske forhold

Det er tildels store forskjeller i rammebetingelser og organisasjonsform mellom UNE og UNEs svenske og danske søsterorganisasjoner. Man kan derfor ikke uten videre sammenligne produktivitetsmål eller overføre løsninger landene imellom.

I Norge er avgjørelsesmyndighet i åpenbare saker lagt til UNEs sekretariat. Slik er det ikke i Sverige og Danmark. Langt flere saker avgjøres der av nemndleder alene eller i nemndmøte. I Danmark avskjæres imidlertid «åpenbart grunnløse» klager etter vurdering i en frivillig organisasjon (Dansk Flygtningehjælp). I motsetning til i Norge og Sverige skriver det danske sekretariatets saksbehandlere ikke innstilling i forkant av nemndmøtene.

Det er verdt å merke seg at antall legmedlemmer er betydelig lavere i Sverige og Danmark enn i Norge (henholdsvis 30 og 92 mot 500 i Norge). Legmedlemmene får dermed mer rutine, noe som kan antas å bidra til likebehandling og mindre sprik i avgjørelsene. Flere av dem vi har intervjuet mener antall nemndmedlemmer bør reduseres her i landet.

Forventninger til UNE

Vi har intervjuet fått en del indikasjoner på hva interne og eksterne aktører vil betrakte som tegn på at UNE fyller sine funksjoner.

Åtte forhold gikk igjen som kjennetegn på styrket rettssikkerhet for klagerne. De viktigste kriteriene later til å være (1) at legmannsskjønnet får virke inn på avgjørelsene og at (2) klagerne får anledning til personlig fremmøte. Så langt er bare 5–10 % av sakene blitt behandlet i nemndmøter. UNEs kritikere fremholder at klagerne dermed berøves de rettigheter de er tiltenkt. Vi kommer senere til å studere et utvalg saker med ulik behand-

lingsmåte for å konstatere om sorteringen er gjort på betryggende måte. Vi har imidlertid allerede konstatert at den endelige beslutningen om behandlingsmåte ofte utsettes til saksbehandlingen i realiteten nærmer seg slutten, nettopp fordi det ikke er mulig å avgjøre om saken byr på «vesentlige tvilsspørsmål» eller ikke uten grundig undersøkelse. Denne praksisen er egnet til å styrke klagernes rettssikkerhet.

UNE har etterlatt et inntrykk av å ha produsert lite det første halvåret. Det er imidlertid forståelse for at UNE trengte noe tid til å etablere organisasjon og rutiner. Det forventes nå en produksjon på nivå med den UNE greide senhøstes 2001.

De eksterne aktørene som har hatt innblikk i UNEs vedtak, roser dem for stor grundighet, samvittighetsfull saksfremstilling, oppdaterte landbeskrivelser og fylldige begrunnelser. Dette er selvsagt positivt, men det er mulig at UNE er grundigere enn nødvendig i saksforberedelse og utforming av vedtak.

Fleksibilitet og reaksjonsevne nevnes som andre kriterier på effektivitet. UNE roses for å kunne reagere raskt når spesielle hensyn tilsier det, f.eks. ved selvmordsforsøk etter massevoldtekt.

Flere av de eksterne aktørene stiller seg noe undrende til at «bedre politisk styring» er definert som et mål for reformen. Det fremholdes at politikerne snarere har gitt avkall på styring gjennom å tre ut av behandlingsskjeden for enkeltsaker. Tegn til «god politisk styring» vil være at departementet tar for seg de store linjer i innvandrer- og flyktningepolitikken, gir tydelige prioriteringer av sakstyper og sørger for jevnlig revisjoner av regelverket.

UNEs produktivitet så langt

Etter vår vurdering er UNE kommet bemerkelsesverdig langt med hensyn til å bygge opp systemer og rutiner. Resultatene fra UNEs Effektiviseringsprosjekt og våre egne data tyder likevel på at det fortsatt er gevinster å hente.

I oppstartsåret utviklet UNE seg fra å være lite produktivt i starten til å bli mer produktivt etter hvert. UNE overtok en svær bunke med restanser fra Justisdepartementet ved oppstart, og det totale etterslepet økte frem til november. I november og desember behandlet imidlertid UNE flere saker enn det kom inn. Også tidligere lyktes UNE med å bygge ned restansebunken på enkeltområder gjennom «dugnadsinnsats». Vi kan imidlertid se en tendens til at restansene har økt på de områder som ikke har vært spesielt prioritert i angjeldende måned. Slike bieffekter bør unngås.

Ser vi på siste halvår i 2001, ser det ut til at UNE har en god produktivitet sammenliknet med den svenske nemnda. Produktiviteten i UNE varierer imidlertid mellom landseksjonene og er ujevn fra måned til måned. Dette kan ha flere årsaker: Forskjeller i sakstyper, andel opplagte saker, varierende kompetanse, og mer effektiv innsats. UNEs ledelse bør se nærmere på variasjonene og eventuelt se til at de mest produktive seksjonene får tjene som eksempler for andre.

Et domstollignende organ med nemndledere og nemndmøter må nødvendigvis bli mindre effektivt enn et ordinært forvaltningsorgan der sakene sluttbehandles av saksbehandlere. Hittil har imidlertid UNE behandlet langt færre saker i nemndmøter enn det som var antatt på forhånd – som nevnt bare 5–10 %. I 2001 ferdigbehandlet sekretariatet rundt 40% av sakene og nemndlederne rundt 50 %.

Tiltak vedrørende regelverk og prioritering

Erfaringene fra Sverige og Danmark antyder at det er mulig å gjennomføre enkelte tiltak som vil styrke UNEs domstollignende karakter, dersom det er ønskelig. Ett slikt tiltak, som vi anbefaler, kan være å legge prosedyren i nemndmøtene nærmere det klagere, advokater og frivillige organisasjoner oppfatter som naturlig i et domstollignende organ.

Det foreligger også en rekke idéer til forenklingstiltak som vil øke UNEs produktivitet. Ett tiltak som drøftes nå, er å kopiere den danske ordningen der en frivillig organisasjon «kvalitetssikrer» UDIs utpeking av «åpenbart grunnløse» klager, slik at UNE slipper å behandle disse. Vi tar ikke stilling til slike forslag nå.

Vi anbefaler imidlertid UNEs ledelse å vurdere hvordan man kan sikre en felles forståelse hos saksbehandlere og nemndledere av prioriteringen av saker. Vi tror også det kan være en fordel å innføre produksjonsmål pr saksbehandler og nemndleder.

Mulige tiltak vedrørende saksgang og arbeidsformer

Saksbehandlingen kan trolig effektiviseres gjennom videreutvikling av maler, mer bruk av standardformuleringer, og mer bruk av muntlig fremfor skriftlig kommunikasjon mellom saksbehandler og nemndleder/seksjonssjef.

UNE gjør øyensynlig bruk av lange sitater i vedtakene, særlig fra UDIs sakspapirer. UNE bør enten be om å få dokumentene oversendt elektronisk

så materialet kan kopieres inn, eller nøye seg med henvisninger. Scanning av innkomne papirer og elektronisk dokumentbehandling kan være besparende og forenkle tilgjengeligheten til sakspapirene.

Som tidligere antydnet ser vi et behov for en felles forståelse i UNE av hva som er et akseptabelt nivå for grundighet i de ulike sakstypene. I dag brukes det for mye tid og ressurser på å behandle de enkle sakene. Merknadene til nemndmøtesaker er ofte for lange og skrevet slik at de ikke kan brukes av nemndleder direkte. Dette fører til dobbeltarbeid.

Det varierer noe om tidspunkt for nemndmøte fastsettes før saken er ferdigbehandlet eller ikke. Det har åpenbart en gunstig virkning på totalt tidsforløp at møtet berammes før saksbehandlingen er fullført.

Effektiviteten kan trolig bedres noe hvis det arbeides med å få sakene til å flyte bedre mellom nemndledere og sekretariatet.

Innkallingskontoret og Serviceenheten har en ujevn arbeidsbelastning som følge av ujevn produksjon i fagseksjonene. Vi anbefaler at UNE tilrettelegger for en jevnere saksproduksjon. UNEs ledelse bør se nærmere på om det er en jevn arbeidsfordeling nemndledere imellom og saksbehandlere imellom.

I dag tilflyter stadig nye sakspapirer UNE mens saken er under behandling. Det er mulig å bøte på dette problemet gjennom bestemmelser om en «deadline» for innsendelse av dokumenter. Dette krever en endring i regelverket, og gevinsten må veies opp mot rettssikkerhetshensyn.

Sakspapirer sendes ikke ut til nemndmedlemmene før møtet. Det vil åpenbart være fordelaktig om iallfall landinformasjonen sendes ut på forhånd.

Det er antakelig fortsatt behov for opplæring av saksbehandlere og nemndledere i saksbehandlingsrutiner.

Mulige tiltak vedrørende organisasjonsstruktur

Juridisk avdeling er i dag inndelt etter land. Den interne Effektiviseringsgruppen har lagt frem to alternativer til ny organisering. Begge innebærer en hovedinndeling etter sakstype, idet behandlingen av asylsaker skilles fra behandlingen av saker vedrørende oppholds- og arbeidstillatelse og øvrige utlendingssaker. I ett alternativ, Alternativ 2, fordeles asylsakene på flere seksjoner inndelt etter land. I Alternativ 1 ser en for seg at arbeidet i asylseksjonen organiseres i prosjekter eller team med skiftende fokus og sammensetning.

Kosovo- og Irak-prosjektene har etter alt å dømme vært meget vellykkede. De positive erfaringene fra prosjektene bør bringes inn i linjen. Forslaget om fast prosjektorganisering av arbeidet med asylsakene fremstår imidlertid som litt utydelig. Vi er i tvil om en slik «ad hoc»-modell er et naturlig valg for UNE. UNE bør i hovedsak oppfattes som et ganske typisk «produksjonsbyråkrati». Før man eventuelt bestemmer seg for å prøve ut Alternativ 1, anbefaler vi UNE å «simulere» dette alternativet på papiret, og å vurdere nøye om de gevinster man er ute etter med Alternativ 1 kan oppnås gjennom tilpasninger av Alternativ 2 eller et tredje alternativ.

Ved en omorganisering bør UNE vurdere å etablere noe større enheter enn i dagens modell. Prosjekterfaringene tyder ellers på at det trolig vil være fordelaktig for samarbeidet mellom nemndledere og sekretariat dersom nemndlederne spesialiseres mer og knyttes til bestemte seksjoner, gjerne etter et rulleringsprinsipp. Det kan imidlertid være noen fordeler ved å organisere landrådgiverne i egen seksjon.

Den svenske ordningen der hver seksjon disponerer assistenter som bl a sørger for utsending og kopiering, bør også vurderes av UNE.

Mulige tiltak vedrørende roller og kompetanse

Intervjumaterialet tyder på at UNE bør satse sterkere på utvikling av en felles forståelse av lovverk og rettskildebruk, herunder noe mer standardiserte lovtolkninger. UNEs koordineringsutvalg har foreløpig ikke hatt så mange saker til behandling. Det virker som om det bør arbeides mer med å gi utvalgets mandat konkret innhold. Vi har notert oss at det er ulike oppfatninger om direktørens adgang til å gi «generelle retningslinjer» for klagesaksvurderingen.

Det er behov for avklaringer av rollene for både nemndledere, seksjonssjefer og saksbehandlere. Særlig er det ønskelig med klarere retningslinjer for saksbehandlernes rolle og bidrag i nemndmøtene, og hvordan de skal forholde seg til ulike prioriteringer hos nemndledere og seksjonssjef.

Avsluttende kommentar

Vi har opplevd UNE som en organisasjon med ledere og ansatte med et stort engasjement og en utpreget vilje til å revurdere egen rolle og arbeidsmåte. Vi tror de følgende momenter vil være avgjørende for UNEs omdømme om et år fra nå:

1. *Høy produktivitet* og nedbygging av restanser.
2. At en *høyere andel saker behandles i nemndmøter* – eventuelt at det dokumenteres at beslutningene om behandlingsmåte er tilforlatelige.
3. At *prosedyren i nemndmøtene* ligger nærmere det klagere, advokater og frivillige organisasjoner oppfatter som naturlig i et domstollignende organ.
4. At UNE *får etablert en praksisbase* som ikke bare kan virke veiledende innenfor UNE, men som gir UDI, KRD og andre innblikk i hva som er «gjeldende rett».

1 EVALUERINGEN: MÅL OG METODE

1.1 Kort om Utlendingsnemnda

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

UNEs oppgave er å behandle klager på Utlendingsdirektoratets vedtak etter reglene i Utlendingsloven og Utlendingsforskriften.

Som et «frittstående domstollignende forvaltningsorgan» er UNE en ganske spesiell konstruksjon her til lands. UNE kan ikke instrueres om lov-tolkning, skjønnsutøvelse eller avgjørelsen av den enkelte sak. Direktøren har anledning til å gi «generelle retningslinjer», men kan ikke overprøve nemndledernes vedtak i enkeltsaker.

UNE fatter vedtak på tre ulike måter. I saker der klagen åpenbart ikke vil eller kan føre frem, kan *sekretariatet* fatte vedtak. I andre saker kan *nemndleder* fatte vedtak. Saker som byr på vesentlige tvilsspørsmål skal imidlertid behandles i *nemndmøte*. I slike møter deltar en nemndleder sammen med to nemndmedlemmer som er legfolk. Det er oppnevnt 500 nemndmedlemmer, etter forslag fra Kommunal- og regionaldepartementet, Utenriksdepartementet, Norges Juristforbund og forskjellige humanitære organisasjoner.

Selv om UNE er et domstollignende organ, avviker altså behandlingsmåten fra det en finner i domstoler. Klageren har f.eks ikke uten videre rett til å delta i nemndmøte, men kan gis anledning til personlig fremmøte. «Motparten», dvs førsteinstansen UDI har på den annen side ikke anledning til å møte. Derimot møter UNEs egen saksbehandler i nemndmøter.

1.2 Formål og rammer for evalueringen

Formål

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

- ▶ Å få vurdert om sentrale mål med reformen er innfridd
- ▶ Å få frem eventuelle uønskede effekter av reformen, med tanke på tiltak for å sikre at målene innfris

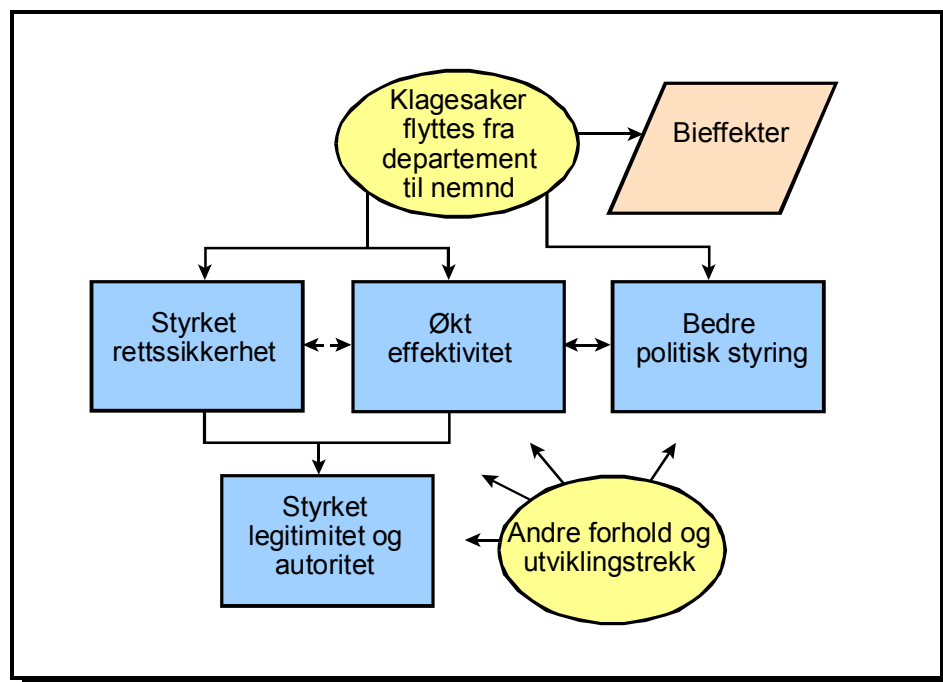
- Å bidra til læring og kunnskapsutvikling om klagebehandlingen.

Temaene for evalueringen er inndelt i fire:

1. *Rettsikkerhet, herunder ivaretagelse av likhetsprinsippet.* Å styrke klagernes rettsikkerhet var det fremste siktemålet ved opprettelsen av UNE.
2. *Tilliten til klageinstansen og dens legitimitet og autoritet.* Dette vil være avhengig av UNEs bidrag til rettsikkerhet og rask saksavvikling.
3. *Effektivitet og saksbehandlingstid i klageinstansen.* Dette var ikke noe eksplisitt mål ved opprettelsen av UNE, men økt effektivitet – iallfall i form av raskere saksbehandling – er presisert som en forventning i St prp nr 1 og tildelingsbrevet for 2001.
4. *Departementets styring av fagfeltet* etter at klagesakene ble lagt ut. Det er her forventet en gevinst gjennom at departementet får frigjort tid og en mer entydig rolle.

Forståelsesmodell

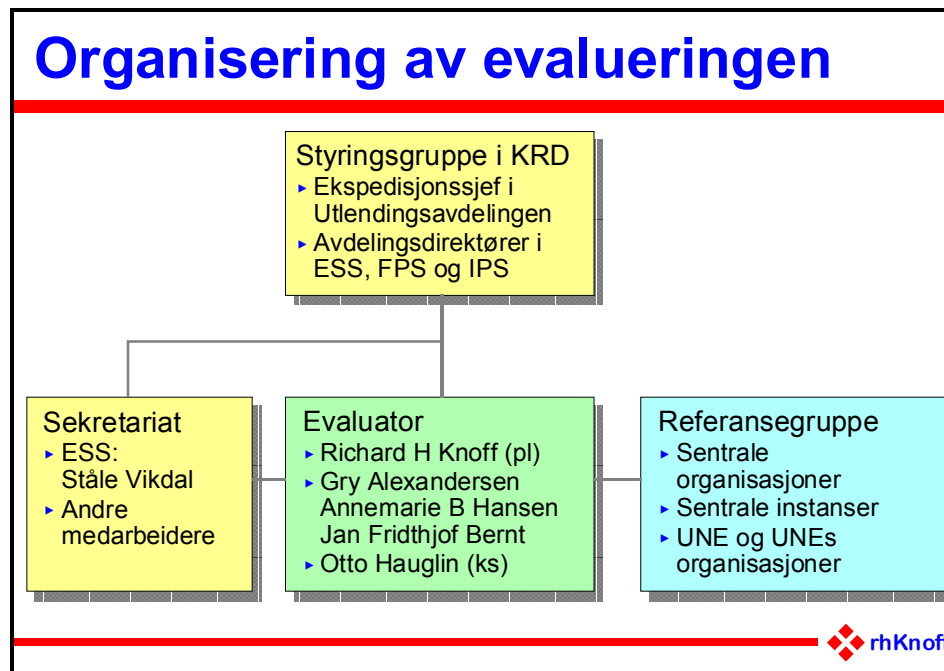
Den forståelsesmodell departementet har gitt uttrykk for gjennom problemstillingene for evalueringen, er fremstilt i figur 1 nedenfor. Modellen antyder bl a noen mulige gjensidige påvirkningsforhold. F eks vil departementets styringskompetanse kunne påvirke UNEs produktivitet, samtidig som høy produksjonsevne i UNE vil frigjøre tid for departementet til andre styringsoppgaver på feltet. Her som ellers vil det også være en sammenheng mellom rettsikkerhet på den ene side og effektivitet på den annen. Man kan oppnå høy produktivitet på bekostning av kvalitet og rettsikkerhet – men man kan også overbetone kvalitet og grundighet slik at rettsikkerheten svekkes gjennom langdryg saksbehandling.



Figur 1 – Modell over tilsiktede virkninger og bieffekter av overføring av klagesaker fra departement til nemnd

Organisering av evalueringen

Det er opprettet en *styringsgruppe* som består av ekspedisjonssjefen i Innvandringsavdelingen og avdelingsdirektørene for Etatsstyringsseksjonen, Flyktningpolitisk seksjon og Innvandringspolitisk seksjon, med sekretariat i Etatsstyringsseksjonen. Det er også opprettet en *referansegruppe* med representanter fra sentrale organisasjoner og instanser på området. Organiseringen av evalueringen fremgår av figur 2 nedenfor.



Figur 2

1.3 Delrapporten

Innretning av delrapporten

KRD har ønsket en delutredning i januar 2002 og endelig rapport i januar 2003.

Det ville hatt liten hensikt å dekke samtlige deltemaer og problemstillinger i delrapporten. På flere punkter vil datagrunnlaget være for tynt, og forsøksvise konklusjoner kunne bli tillagt for stor betydning. Denne delrapporten er derfor i hovedsak rettet inn mot *Deltema 3*, effektivitet. Dette temaet berører spørsmål det er viktig å få et innblikk i allerede nå, slik at det kan gjøres justeringer i organisasjon og arbeidsform.

Forståelsen av «effektivitet»

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

- (a) Kortere saksbehandlingstid fra klagen er sendt til avgjørelse er tatt

- (b) At den enkelte saksbehandler behandler flere saker enn tidligere
- (c) Lavere kostnader pr behandlet klage
- (d) At sakene har fått mer korrekte avgjørelser enn tidligere.

Det siste punktet, som strengt tatt inngår i et fullstendig effektivitetsbegrep, hører inn under deltema 1 Rettssikkerhet og vil ikke bli behandlet i delrapporten.

De to første presiseringene er aktuelle indikatorer for «effektivitet». Det er derimot ikke forventet at nemndbehandling vil bli billigere enn den tidligere ordningen; slik behandling er snarere mer tid- og ressurskrevende i utgangspunktet. Vi vil likevel vurdere om UNEs ressursbruk til hoved- og biaktiviteter er rimelig, sammenlignet med hva som bør kunne forventes.

Hovedinnretningen for delrapporten er imidlertid ikke å oppsummere eventuelle endringer i indikator (a)–(c), men å *bidra til videreutvikling av rutiner og arbeidsflyt med sikte på økt produktivitet*. Vi har lagt vekt på å koble dette arbeidet til UNEs eget *effektiviseringsprosjekt* høsten 2001.

Evaluering som sammenligning

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

Det er ikke enkelt å etablere noe fullt holdbart sammenligningsgrunnlag ved evalueringen av UNE. Før-og-nå-vurderingene kompliseres av at ansvaret for utlendingslovgivningen ble overført fra JD til KRD på samme tid som UNE ble opprettet. De norske, danske og svenske ordninger er ikke så like at man uten videre kan trekke paralleller landene imellom. Dette gjør det *vanskelig å trekke bastante konklusjoner av materialet*. Vurderinger og anbefalinger bør derfor oppfattes som tentative. Vi vil ha et sikrere grunnlag for konklusjoner og anbefalinger i hovedrapporten.

Avgrensning mot grunnleggende spørsmål

I Sverige skal UNEs søsterorganisasjon avvikles. I norsk avisdebatt er det stilt spørsmål ved UNEs berettigelse. Også i våre intervjuer i og utenfor UNE er det rettet kritiske merknader mot UNE som konstruksjon. KRD og UNE drøfter for tiden tenkelige endringer i regelverk og rammebetingelser.

Vi er ikke parat til å ta stilling til slike grunnleggende spørsmål nå. En vurdering av UNE som system krever mer erfaring og et bredere innblikk i hvordan UNE fungerer som klageorgan og produksjonsenhet. På noen punkter vil vi imidlertid varsle om problemstillinger som må vurderes senere og vil bli tema i hovedrapporten. At vi omtaler drastiske synspunkter og forslag, betyr altså ikke at vi går god for dem – eller det motsatte.

1.4 Arbeidsmetoder

I arbeidet med delrapporten har vi gjort bruk av tre metoder: Dokumentanalyse, intervju og rutine/prosessanalyse.

Skriftlig dokumentasjon

Vi har ettergått *interne retningslinjer, budsjetter, planer, regnskaper, rapporter og produksjonsstatistikk* fra norsk, svensk og dansk utlendingsforvaltning for å få noen indikasjoner vedrørende UNEs effektivitet.

Intervjuer

I UNE har vi fått orienteringer av toppledelsen og Effektiviseringsgruppen. Vi har også gjennomført en rekke gruppeintervjuer etter en fastlagt intervjumal. Følgende grupper personell er intervjuet:

- | | |
|--------------------|--------------------------------------|
| (a) Saksbehandlere | (e) Ansatte i |
| (b) Landrådgivere | Administrasjonsavdelingen |
| (c) Seksjonssjefer | (f) Ansatte i arkiv, serviceenhet og |
| (d) Nemndledere | INKA. |
| | (g) Tillitsvalgte |

Vi har videre hatt innledende intervjuer eller møter med en del *eksterne aktører*:

- | | |
|--|---|
| (a) Norsk Organisasjon for Asylsøkere (2 personer) | (d) Utenriksdepartementet |
| (b) Flyktningerådet | (e) Utlendingsdirektoratet (6 personer) |
| (c) Redd Barna | (f) Justisdepartementet (flere) |

De fleste av disse er intervjuet ansikt til ansikt, men noen er intervjuet pr telefon. Alle mottok et forberedende brev der problemstillingene ble varslet. Samtlige deltagere i referansegruppen har for øvrig vært invitert til å

komme med skriftlige innspill til mandat og metode for evalueringen. Vi har mottatt fem slike innspill.

Prosessanalyse

Prosessanalysen bygger dels på UNEs egne interne retningslinjer og rutinebeskrivelser, dels på annet materiale levert av UNE på forespørsel, og dels på diskusjon med en gruppe ledere og ansatte på alle nivåer. Som ledd i produktivitetsvurderingen har vi gjennomgått de rutiner og prosesser UNE gjør bruk av i saksbehandlingen. Vi har her utnyttet flytanalysemetodikk og edb-programmet allClear.

Siktemålet med denne analysen var dels å tydeliggjøre og visualisere prosessene, dels å identifisere faser med slakk, opphopning, unødvendig transport, uforholdsmessig høy ressursbruk osv. Hva det sistnevnte angår var planen å knytte tall for ressursbruk og tidsforløp til delaktiviteter for så å la allClear simulere «bestefalls»-, «vanlig»- og «verstefalls»-forløp.

UNE behandler mange sakstyper, og innenfor hver sakstype varierer behandlingsmåten med hva slags tvilsspørsmål saken byr på. Vi avgrenset derfor prosessanalysen til asylsaker som er sakstypen med størst omfang, og bygget opp et flytdiagram over «normal» saksgang i samarbeid med UNE. Dette flytdiagrammet presenteres i figur 5 i avsnitt 2.2 (s 22).

Selv med denne avgrensningen har det imidlertid vist seg svært vanskelig å få tallfestet alternativ ressursinnsats og totalt tidsforløp pr delaktivitet. Dette skyldes dels at også asylsakene varierer svært meget i kompleksitet, og dels at saksbehandlingstrinn som er atskilt i prinsippet, kan gli over i hverandre i praksis. Etter nøye vurdering og dialog med UNE har vi derfor oppgitt å gjennomføre simuleringer nå. UNE er i ferd med å få på plass et saksbehandlingssystem som vil registrere den tid en sak oppholder seg på hvert trinn i prosessen. Vi vil vurdere om tall herfra kan benyttes i en simulering senere.

2 UTLENDINGSNEMNDA: ORGANISASJON OG SAKSGANG

2.1 UNEs organisasjon

UNE er administrativt underlagt Kommunal- og regionaldepartementet (KRD), og ledes administrativt av en *direktør* og en *assisterende direktør*. UNE hadde pr 31.12.01 ca 115 ansatte. Seksten av disse er *nemndledere* i hel- eller deltidsstilling. Nemndlederne må ha dommerkompetanse, og beskikkes av Kongen på åremål. Det samme gjelder direktør og assisterende direktør.

Drøyt halvparten av medarbeiderne – ca 70 ved årsskiftet 2001/2002 – er tilknyttet *Juridisk avdeling* (sekretariatet/JURA). Sekretariatet har hittil vært inndelt i 5 *seksjoner*, hver ledet av en *seksjonssjef*. Seksjonene behandler saker fra henholdsvis Afrika/Midtøsten, Asia/Oceania, Nord-Afrika og øvrige Asia, Balkan og Europa/Amerika. Til hver seksjon er det knyttet en *landrådgiver* med spesiell kompetanse vedrørende forholdene i regionen. I tillegg er *Innkallingskontoret* (INKA) underlagt JURA.

UNEs *Administrasjonsavdeling* er inndelt i 3 seksjoner, for henholdsvis Økonomi, Personal/Internadministrasjon og Informasjonsteknologi. *Informasjonssjefen* er plassert i stab under direktøren. I tillegg har UNE to stabsfunksjoner rettet inn mot den faglige virksomheten. For det første er én medarbeider tillagt oppgaver vedrørende generelle juridiske saker. Denne *stabsrådgiveren* har bl a et ansvar for å tilrettelegge for at like saker så langt som mulig får likt utfall i nemnda. For det andre er det opprettet et *koordineringsutvalg* der stabsrådgiveren er sekretær. Koordineringsutvalget skal bidra til å samordne praksis i UNE.

Figur 3 på neste side gir en oversikt over organisasjonsstrukturen.

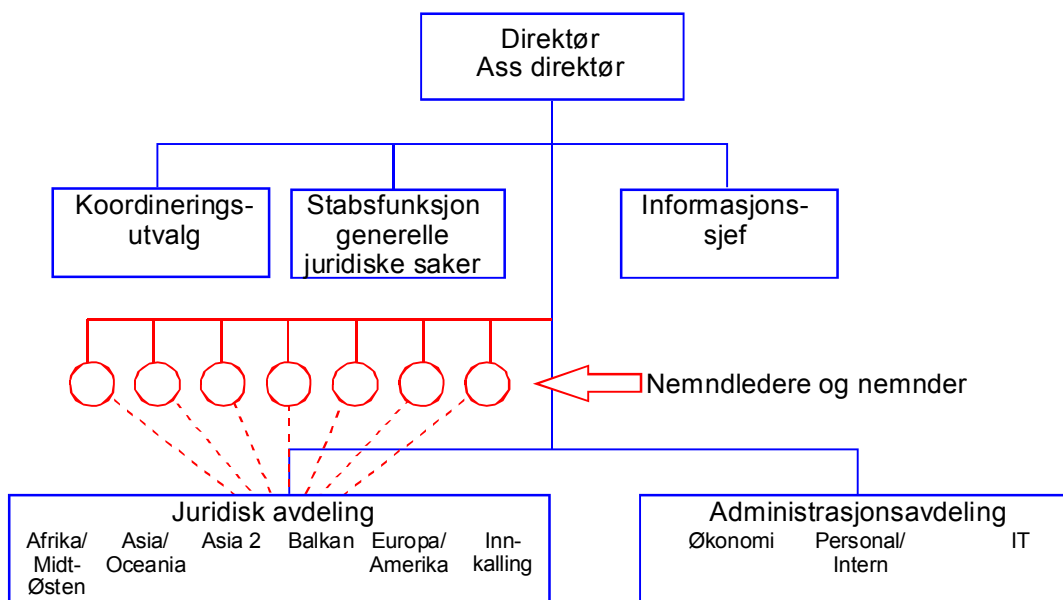
2.2 Saksgang

UNE behandler flere sakstyper, og ulike saker får forskjellig behandlingsmåte avhengig av kjennetegn ved saken.

Figur 5 på s 22 gir en oversikt over saksgangen i asylsaker. Figur 4 på neste side viser hva ulike typer bokser symboliserer. Hvem som står ansvarlig for de forskjellige aktiviteter og beslutninger, er symbolisert gjennom ulike farger. Disse er forklart i rammen «Hvem» i figur 5. Trinnene i figuren gjennomgås nærmere i tabell 2 (s 23–26).

UNEs organisasjonsstruktur

Pr desember 2001



Figur 3

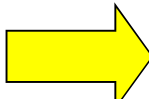
Flytdiagram – symboler



Startpunkt



Handling



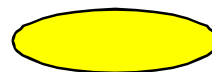
Flytt/
videresend



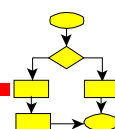
Beslutning/
valg



Alternativer



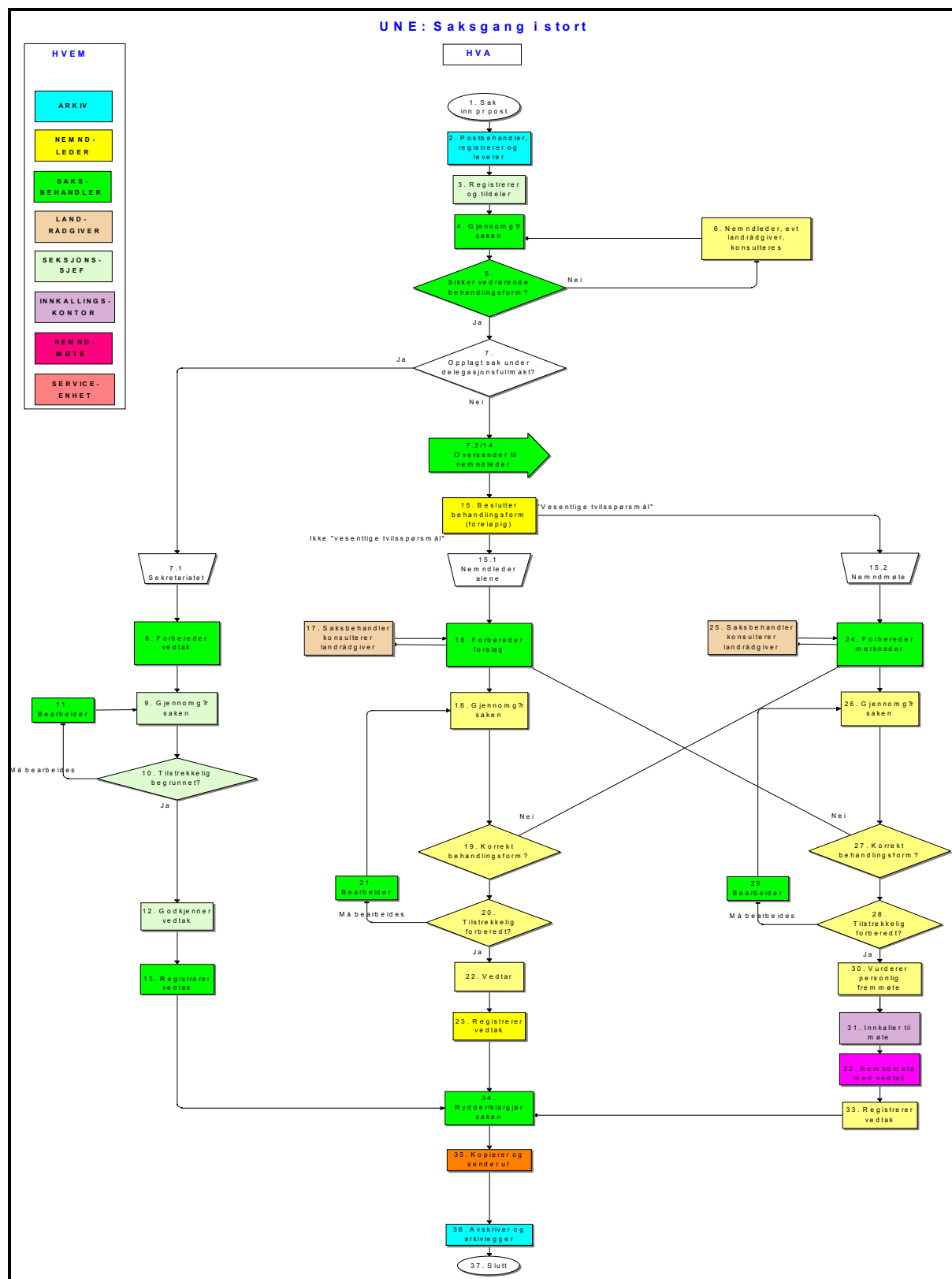
Stoppunkt



SAP B06

rhKnoff

Figur 4



Figur 5

Tabell 2. Saksgangen i asylsaker		
Nr	Delaktivitet/beslutningspunkt	Kommentar
1	Sak inn	Saker kommer normalt inn fra pr post fra UDI. Omgjøringsbegjæringer kan komme inn pr telefax.
2	Arkivet behandler, registrerer og leverer posten til seksjonssjef	Telefaxer og post i hastesaker leveres ut senest innen 1 time etter ankomst. Ordinært leveres post én til to ganger pr dag. Iflg produksjonsstatistikk fra høsten 2001 ble rundt halvparten av posten viderelevert innen to dager fra mottagelsen, henimot 30 % tok inntil en arbeidsuke, 15 % inntil to arbeidsuker, og ca 5 % mer enn 2 arbeidsuker. Sistnevnte forløp gjelder stort sett en opphopning i september 2001. Arbeidsomfanget pr sak ligger rundt 5–10 minutter. Det kan imidlertid ta atskillig lenger tid å håndtere ettersendt materiale, som det er ganske mye av.
3	Seksjonssjef registrerer saken og tildeler den til en saksbehandler	Arbeidsoperasjonen tar 5–20 minutter. Noen lavt prioriterte saker kan forbli ufordelt i lengre tid fordi de skal tas «på dugnad».
4	Saksbehandler gjennomgår saken	Gjennomgåelsen er i prinsippet rettet mot beslutning om behandlingsform. Omfanget av arbeidet varierer sterkt. Vurderingen kan bli så omfattende at saksforberedelsen på det nærmeste er ferdig når beslutningen om behandlingsform tas. Arbeidsoperasjonen kan ta fra 30 minutter til et par dagsverk. Totalt tidsforløp kan spenne fra 1–2 dager til 3–4 måneder.
5	Saksbehandler vurderer om hun er sikker på hvordan saken skal behandles (videre til 6 eller 7)	
6	Nemndleder og eventuelt landrådgiver konsulteres dersom saksbehandler er usikker (tilbake til 4)	Arbeidsoperasjonen tar mellom 10 og 60 minutter. Tidsforløpet er normalt kort, men kan strekke seg til 1–2 dager eller noe mer dersom nemndleder eller landrådgiver er fraværende.
7	Saksbehandler tar stilling til om det dreier seg om en opplagt sak som faller inn under delegasjonsfullmakten (videre til 8 eller 14)	Beslutningen markerer avslutningen av delaktivitet 4–6.
Alternativ 7.1: Behandling i sekretariatet		Denne behandlingsmåten kan iflg delegasjonsfullmakt benyttes dersom det er åpenbart at UDIs vedtak vil bli omgjort eller opprettholdt. Andel høsten 2001: Ca 45 %
8	Saksbehandler forbereder vedtak	Arbeidsoperasjonen tar gjerne 1–2 timer, men kan i beste fall avsluttes etter 30 minutter. I verste fall kan lavt prioriterte saker bli liggende i 6–12 måneder i påvente av «dugnad».

Tabell 2. Saksgangen i asylsaker		
Nr	Delaktivitet/beslutningspunkt	Kommentar
9	Seksjonssjef gjennomgår saken	I noen tilfelle ivaretas annenhåndsbehandlingen av erfarne saksbehandlere med fullmakt. Arbeidsoperasjonen tar fra 5 minutter til en time. Tidsforløpet er vanligvis rundt en halv arbeidsdag, men enkelte saker kan ligge og vente i flere uker.
10	Seksjonssjef vurderer om vedtaket er tilstrekkelig begrunnet (videre til 11 eller 12)	
11	Saksbehandler bearbeider eventuelt vedtaket videre (tilbake til 9)	Bearbeidingen tar sjelden mer enn 5–15 minutter og maksimum en halvtime, og er så godt som alltid unnagjort innen 4–8 timer.
12	Seksjonssjef godkjenner vedtaket	Aktiviteten gjøres normalt raskt unna, men saken kan bli liggende til neste dag hvis seksjonssjefen er opptatt eller bortreist. Ved lengre fravær er signaturfullmakt plassert.
13	Saksbehandler registrerer vedtaket (videre til 34)	Arbeidsoperasjonen tar et minutt eller to og gjøres straks.
Alternativ 7.2: Videre vurdering av behandlingsform, ved nemndleder		Hvis sekretariatet ikke er i tvil om hvordan saken skal behandles, går den rett til 16 eller 24.
14	Saksbehandler oversender saken til nemndleder	
15	Nemndleder vurderer om det foreligger «vesentlige tvilsspørsmål» og tar en foreløpig beslutning om behandlingsform	Dersom nemndleder har vært trukket inn i vurderingen under aktivitet 6, kan denne beslutningen fattes raskt. På den annen side kan nemndleder være usikker og vente med endelig valg av behandlingsmåte til saksforberedelsen er kommet lenger. I så fall registreres ikke behandlingsmåten allerede her, men først ved delaktivitet 19 eller 24.
Alternativ 15.1: Behandling ved nemndleder alene		Denne behandlingsmåten kan benyttes dersom saken ikke frembyr vesentlige tvilsspørsmål. Andel høsten 2001: Ca 50 %
16	Saksbehandler forbereder forslag (videre til 17 eller 18)	Arbeidsomfanget er normalt 4–8 timer.
17	Saksbehandler konsulterer eventuelt landrådgiver (tilbake til 16)	Landrådgiver kan investere 4–8 timer i vurderingen av saken, men kan også gi et råd i løpet av noen minutter.

Tabell 2. Saksgangen i asylsaker		
Nr	Delaktivitet/beslutningspunkt	Kommentar
18	Nemndleder gjennomgår saken	Nemndleder kan bruke alt fra 15 minutter til to dagsverk på å gjennomgå og vurdere saken og fatte vedtak (jvf aktivitet 20 og 22). Gjennomgåelsen kan munne ut i en beslutning om at saken er av en slik karakter at den skal behandles i nemndmøte. I så fall går den tilbake til saksbehandler med nytt mandat for saksforberedelsen.
19	Nemndleder vurderer om behandlingsformen er korrekt, eller om saken bør tas opp i nemndmøte (videre til 20 eller 24)	
20	Nemndleder vurderer om saken er tilstrekkelig forberedt (videre til 21 eller 22)	
21	Saksbehandler bearbeider eventuelt vedtaket videre (tilbake til 18)	Tidsforløp og ressursforbruk varierer.
22	Nemndleder vedtar	(Se kommentar til aktivitet 18–20.)
23	Nemndleder registrerer vedtaket (videre til 34)	Registreringen tar et minutt eller to og utføres som regel straks vedtaket er formulert.
Alternativ 15.2: Behandling i nemndmøte		Denne behandlingsmåten skal benyttes dersom saken frembyr vesentlige tvilsspørsmål. Andel høsten 2001: 5–10 %
24	Saksbehandler forbereder merknader (videre til 25 eller 26)	Arbeidsomfanget ligger normalt rundt 4 timeverk. I beste fall kan det ta ca 90 minutter, i særlig kompliserte saker kan saksbehandler bruke 2–5 dagsverk. Tidsforløpet kan bli lenger fordi kompliserte saker trenger noe modningstid. Dette innebærer ikke nødvendigvis noen forsinkelse, siden det uansett er ventetid mellom beramning og avvikling av nemndmøtet.
25	Saksbehandler konsulterer eventuelt landrådgiver (tilbake til 24)	Landrådgiver kan investere 4–8 timer i vurderingen av saken, men kan også gi et råd i løpet av noen minutter.

Tabell 2. Saksgangen i asylsaker		
Nr	Delaktivitet/beslutningspunkt	Kommentar
26	Nemndleder gjennomgår saken	Aktivitet 26–28 og 30 kan ta noen få minutter dersom nemndleder har vært trukket inn i forberedelsen på tidligere trinn. Et vanligere ressursforbruk er et par dagsverk. I sjeldne tilfelle bruker nemndleder kanskje 1–2 ukeverk på gjennomgåelse og vurdering av én nemndmøtesak. Det totale tidsforløpet er avhengig av hvor høyt sakstypen er prioritert. Gjennomgåelsen kan munne ut i en beslutning om at saken likevel skal behandles av nemndleder alene. I så fall går den tilbake til saksbehandler for omforming fra «merknader» til «forslag til vedtak».
27	Nemndleder vurderer om behandlingsformen er korrekt, eller om saken bør tas opp i nemndmøte (videre til 28 eller 16)	
28	Nemndleder vurderer om saken er tilstrekkelig forberedt (videre til 29 eller 30)	
29	Saksbehandler bearbeider eventuelt vedtaket videre (tilbake til 26)	Tidsforløp og ressursforbruk varierer.
30	Nemndleder vurderer om klager skal kunne møte personlig i nemndmøtet	(Se kommentar til aktivitet 26–28.)
31	Innkallingskontoret berammer og innkaller til nemndmøte	Arbeidsomfanget ligger på 10–20 minutter. Dette gjøres normalt unna på dagen, men ved stort saksomfang kan liggetiden komme opp i to–tre uker. Som nevnt under 24 kan saksbehandlingen pågå også etter innkalling.
32	Nemndmøtet behandler saken og fatter vedtak	Møtene kan ta så lite som 30 minutter, men i noen møter går det med opptil 16 timer på én sak. Arbeidsomfanget inkluderer denne varigheten multiplisert med 3–4 personer. Nemndmedlemmenes tidsbruk til reise og forarbeid kommer i tillegg.
33	Nemndleder registrerer vedtaket (videre til 34)	Registreringen utføres som regel straks vedtaket er formulert og tar bare et par minutter.
Felles aktiviteter		
34	(Fra 13, 23 eller 33) Saksbehandler rydder og klargjør	Klargjøringen tar 5–10 minutter.
35	Serviceenheten kopiérer og sender ut vedtaket	Arbeidsomfanget ligger mellom 10 og 60 minutter pr sak. Liggetid avhenger av pågangen.
36	Arkivet avskriver og arkivlegger (til 37 – Slutt)	Arbeidsomfanget ligger mellom 5 og 15 minutter pr sak.

3 ORGANISASJON OG SAKSGANG I NEMNDENE I SVERIGE OG DANMARK

Som et ledd i evalueringen har vi innhentet informasjon fra UNEs søsterorganisasjoner i Sverige og Danmark, Utlänningsnämnden og Flygtningenevnet. Vi har vært spesielt opptatt av å klarlegge følgende forhold:

- (a) Organisering, ansvarsforhold og personell
- (b) Saksprosedyrer
- (c) Saksmengde og behandlede saker
- (d) Produktivitetsfremmende tiltak som er gjennomført, og hvilke erfaringer en har gjort med dem

Vi kan konstatere at det er *tildels store forskjeller i rammebetingelser og organisasjonsform* for de tre søsterorganisasjonene. Man kan derfor ikke uten videre sammenligne produktivitetsmål eller overføre løsninger landene imellom.

Vi skal i dette kapitlet gjennomgå punktene (a), (b) og (d) for den svenske og den danske organisasjonen. Punkt (c) behandles sammen med gjennomgangen av saksmengde og produktivitet i UNE.

3.1 Utlänningsnämnden i Sverige

Utlänningsnämnden ble opprettet 1 januar 1992 og er nå planlagt nedlagt. Det har vært gjennomført flere utredninger der bl a opprettelse av en særdomstol har vært vurdert. I Regjering og Riksdag er det enighet om at klagesakene i fremtiden skal behandles av domstolapparatet, trolig Länsretten. I nämnden regner man at nedleggelsen først kan skje pr 1 januar 2003.

Nämnden har eksistert i 10 år og har gjort noen erfaringer som kan være overførbare til UNE. Selv om den skal nedlegges finner vi det derfor tjenlig å presentere nämnden slik den er i dag og dens erfaringer mht organisering og produktivitetsfremmende tiltak.

Formål og sakstyper

Utlänningsnämndens formål er som følger:

«Utlänningsnämnden tillämpar den lagstiftning som reglerar utlänningars rätt att vistas i Sverige och deras möjligheter till att bli svenska medborgare. Det övergripande målet är att prövningen sker rättssäkert och at verksamheten kännetecknas av humanitet och respekt för individens mänskliga rättigheter.»

Nämnden behandler klagesaker vedrørende oppholdstillatelse, avvisning og utvisning, flyktningsaker og reisedokumenter samt svensk statsborgerskap. I likhet med UNE får nämnden omgjøringsbegjæringer på vedtak i klagebehandlingen, men til forskjell fra i Norge stilles det krav om at disse sakene skal ha høy prioritet, med en maksimal saksbehandlingstid på 1 måned.

Som i Norge er Utlänningsnämnden et domstollignende organ, der avgjørelsene i enkeltsaker ikke kan overprøves politisk.

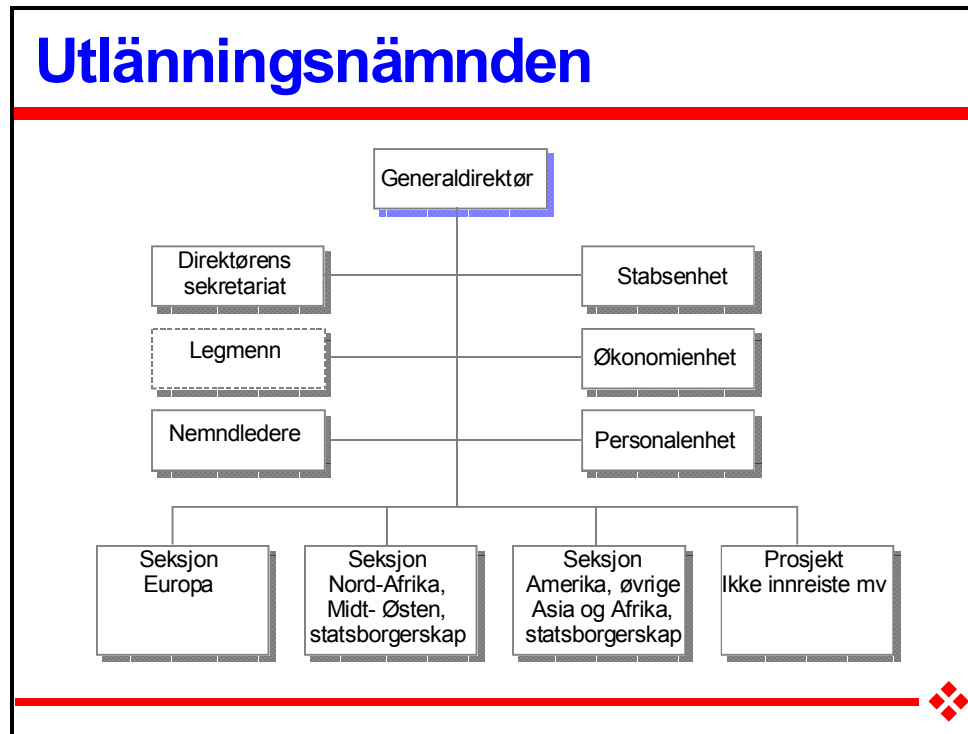
Organisering og personell

Utlänningsnämndens organisering er gjengitt i figur 6 . Av hensyn til lesbarheten er de svenske begrepene oversatt til norsk.

Generaldirektøren er øverste administrative ansvarlige. I motsetning til i Norge har generaldirektøren ingen myndighet til å gi generelle faglige retningslinjer. Derimot ligger det til stillingen at direktøren også er nemndleder, på lik linje med de øvrige nemndlederne.

I alt disponerte nämnden 114,5 årsverk i 2000. Nämnden er organisert som følger:

- ▶ *Direktørens sekretariat* består av direktørens sekretær (1 årsverk) og en deltidsansatt med avvikling av nemnden som hovedansvarsområde.
- ▶ Riksdagen utnevner 30 *legmenn* etter innstilling fra partiene. Legmennene er gjerne kommunalpolitikere eller sitter i Riksdagen. Den samlede sammensetningen av legmennene gjenspeiler den partipolitiske sammensetningen i Riksdagen. Både antall legmenn og oppnevningsprosedyren avviker markant fra den norske ordningen.



Figur 6

- ▶ Riksdagen utnevner *nemndlederne*, som har åremålsstillinger på 1–2 år, med muligheter for forlengelse. Nemndlederne er normalt rekruttert fra domstolene, og har permisjon derfra. I tillegg benytter nämnden seg av 2 «vikar»-nemndledere som kan settes inn ved behov. Disse er til daglig ansatt ved domstolene, men har tidligere vært nemndledere på heltid. Enheten har til sammen 7,8 årsverk.
- ▶ Seksjonsledere og saksbehandlere er fordelt på *tre seksjoner og et permanent prosjekt* med til sammen 82,5 årsverk:
 - Seksjon Europa: 1 seksjonssjef, 2 rådgivere, 20 saksbehandlere og 4 assistenter
 - Seksjon Nord-Afrika, Midtøsten og statsborgerskap: 1 seksjonssjef, 3 rådgivere, 15 saksbehandlere og 7 assistenter
 - Seksjon Amerika, øvrige Asia og Afrika samt statsborgerskap: 1 seksjonssjef, 4 rådgivere, 18 saksbehandlere og 4 assistenter
 - «Prosjekt» – ikke innreiste: 1 prosjektleder, 12 saksbehandlere og 5 assistenter.

- *Stabsenheten* dekker arkiv, vaktmester, sentralbord, informasjon, bibliotek, IT og administrasjon, og består til sammen av 18,6 årsverk. Stabsenhetens leder kan også tre inn som nemndleder. *Økonomienheten* har til sammen 2,6 årsverk, mens *personalenheten* har 3 årsverk. Personalenheten har også ansvar for lønn.

Ansvarsforhold

Ansvarsforholdene i nämnden er noe annerledes enn i UNE, og vi skal derfor gjennomgå den forholdsvis detaljert.

Som nevnt har generaldirektøren ingen fullmakter til å gi faglige retningslinjer for å sikre en enhetlig praksis. Praksis skal fastsettes gjennom *utvidet nemndmøte*. Det utvidede nemndmøte består av generaldirektøren, en nemndleder og fire legmenn, og praksis fastsettes gjennomgang av flere saker samtidig. Ved stemmelikhet teller generaldirektørens stemme dobbelt.

Det er *så godt som ingen delegert vedtaksfullmakt* til seksjonene. Omtrent alle saker vedtas av nemndleder alene eller i nemndmøte. Saksbehandlerne skal imidlertid skrive forslag til vedtak i alle saker.

Nemndlederne har ansvaret for å vurdere om sakene skal forelegges en nemnd med legfolk, eller om de selv skal fatte vedtak. Nemndlederne har det faglige ansvaret.

Seksjonssjefene har administrativt og personalmessig ansvar, men ikke faglig ansvar. De fordeler sakene mellom saksbehandlerne.

Ansvaret for landkunnskap og spesiell sakskunnskap (f eks kvinnespørsmål) er *fordelt mellom saksbehandlerne*. Dette er gjort fordi man mener at det er nødvendig å følge med på sakssiden for å kunne få signaler om spesielle endringer i enkelte land. Saksbehandlerne har selv ansvaret for å utvikle sitt eget nettverk, og den enkelte land/saksansvarlige skal rådgi andre saksbehandlere som behandler saker fra land vedkommende er ansvarlig for.

Saksbehandlerne er delt i *to grupper*. I den ene gruppen finner vi rådgiverne og andre erfarne saksbehandlere som har fullmakt til å legge fram sakene direkte for nemndlederne uten annenhåndsbehandling eller annen form for kvalitetssikring. Denne gruppen er også kvalitetssikrere og har annenhåndsbehandlingen for den andre gruppen saksbehandlere, som er nye, mindre erfarne saksbehandlere.

I hver seksjon er det i tillegg til saksbehandlere et del *assistenter* (sekretærer) som sjekker om nødvendig dokumentasjon foreligger, får

innhentet dokumentasjon som mangler, har kontakt med advokatene, og sørger for kopiering og utsending når sakene er ferdigbehandlet.

Både nemndlederne og saksbehandlerne har ansvar som *jourhavende* etter en fastsatt turnus. Jourhavende behandler bare hastesaker som må håndteres umiddelbart. Som regel gjelder dette saker der det kan være snakk om utvisning.

Saksflyten

Alle klagesaker sendes til *Migrasjonsmyndigheten* (tilsvarer det norske UDI), der en først vurderer om vedtaket skal omgjøres, eller om det skal videresendes til nämnden. Saker som skal til nämnden bringes med bil tre ganger i uken.

Arkivet gjennomgår, sorterer og registrerer sakene. Hastesaker får et eget omslag, slik at de skiller seg ut. Samme eller neste dag oversendes de så til seksjonssjefene.

Seksjonssjefene fordeler sakene mellom saksbehandlerne, og overleverer dem så til assistentene. Seksjonssjefene prioriterer også hvilke saker som skal behandles «utenom tur». *Assistentene* gjennomgår sakene, sjekker dokumentene og undersøker om saken mangler dokumenter, skriver til advokaten og orienterer om hvem som er saksbehandler, og ber samtidig om at manglende dokumenter oversendes innen 1-2 måneder.

Deretter mottar *saksbehandleren* saken, og starter saksbehandlingen. Saksbehandler vurderer behov for ytterligere informasjon.

Saksbehandlere som ikke behøver å gi sakene annenhåndsbehandling (se forrige avsnitt) melder fra til *sekretæren for nemndlederne* at saken nå kan forelegges en nemndleder.

Saksbehandlere som må ha annenhåndsbehandling på sakene legger dem fram for en av saksbehandlerne med slike fullmakter. Dersom saken «godkjennes» av annenhåndsbehandler, melder førstehåndsbehandler saken til sekretæren for nemndlederne. Saksbehandlerne skriver alltid forslag til vedtak. Saksbehandler kan også innkalle klager til eget møte dersom det er enkelte detaljer i saken som er uklare.

Hver saksbehandler melder 5–15 saker hver fjortende dag til sekretæren for nemndlederne. Sekretæren fordeler sakene på nemndlederne. Det legges fram saker hver tirsdag, og fremleggingen er *muntlig*, etter en fastsatt mal. Nemndleder kan velge om vedkommende vil bruke tid i etterkant for å lese gjennom saken, sende den tilbake med saksbehandler for ytterligere behandling, eller akseptere at saken er ferdig behandlet for vedtak. Videre

foretar nemndleder, på det samme møtet med saksbehandleren, en vurdering av hvorvidt saken skal fremmes for nemndmøte.

Dersom nämndleder alene fatter vedtaket, kan vedkommende godkjenne forslaget til vedtak, be om endringer og sende saken tilbake til saksbehandler, eller selv skrive et endret vedtak.

Skal saken fremmes for *nemndmøte* skjer det 1 ½ uke etter at saksbehandlingen er godkjent.

Når sakene behandles i nemndmøte med *nemndleder* og *to legmenn* kan også *klager* og *advokat* bli innkalt. Det avgjør nemndleder. *Saksbehandler* møter i nemndmøte. Saksbehandler skriver protokoll, der også et eventuelt mindretalls syn fremgår.

Hver torsdag er satt av til nemndmøter, og legmennene er innkalt etter en på forhånd fastlagt turnus av nemndledernes sekretær. Man kjenner ikke til antall saker på forhånd.

Når vedtak er fattet går saken tilbake til *assistentene*, som sørger for registrering i saksregisteret, kopiering og utsending. Sakene sendes alltid ut *dagen etter at vedtak er fattet*.

Hastesaker behandles noe annerledes:

- ▶ Assistenten undersøker hvor lang tid man har på seg før en eventuell utvisning iverksettes
- ▶ Jourhavende saksbehandler gjennomgår saken, og tar den opp med jourhavende nemndleder
- ▶ Nemndleder beslutter om utvisning skal stoppes inntil videre.
- ▶ Deretter går saken inn i det normale saksbehandlingsløpet.

Flaskehalsene i nämnden er følgende:

- ▶ Enkelte saker legges fram for Regjeringen, og det kan ta tid å få svar. Dette gjelder saker som enten kan få betydelig nasjonale konsekvenser (feks økonomiske) eller saker som det er vanskelig å fatte vedtak for pga uklart eller lite hensiktsmessig lovverk.
- ▶ For å fastsette praksis samler nämnden opp saker til et stornemndmøte.
- ▶ Enkelte saker legges «på vent» for å vurdere utviklingen i klagerens hjemland.
- ▶ Det er flere saker enn saksbehandlerne rekker å behandle

- ▶ Høy turnover (ca 30%) fører til mange nyansettelser som igjen gjør at saksbehandlingen går saktere.

Produktivitetsfremmende tiltak

De fleste av de produktivitetsfremmende tiltakene er initiert av nämnden selv:

- ▶ Fra å være organisert med svært små enheter (inntil 6 personer i hver enhet) har en organisert nämnden i *større enheter*. Dette forhindrer den sårbarheten man hadde med de små enhetene.
- ▶ Mange saksbehandlere har fullmakter som gjør at de *unngår annenhåndsbehandling* i sekretariatet av en rekke saker.
- ▶ Enkelte saker tas som *hastesaker* – utenom køen – og dette forhindrer mange telefoner som forstyrrer arbeidsdagen for saksbehandlerne. Jourhavendeordningen fungerer skjermende.
- ▶ Visse saker er lagt til *et permanent «prosjekt»*, som øker spesialiseringen og sørger for at sakene blir håndtert.
- ▶ *Hver seksjon har fått knyttet til seg en nemndleder* som skal kunne bidra med uformelle råd til saksbehandlerne for å forhindre gal saksbehandling, dobbeltarbeid med videre.

Nämnden har ikke i like stor grad lyktes med det siste punktet som med de øvrige punktene.

I tillegg har Regjeringen initiert en ordning der *prosessansvaret for hele søker- og klageprosessen er lagt til én instans* også når andre instanser er involvert. Migrasjonsverket har et slikt prosessansvar. Den prosessansvarlige har ansvaret for å innkalle til møter. Som et resultat av dette arbeidet har nämnden påtatt seg ansvaret for noe registrering av saker mot å få dekket kostnadene. Slike grep fører til at sakshåndteringstiden kan reduseres.

3.2 Flygtningenævnet i Danmark

Flygtningenævnet ble opprettet ved Udlændingeloven av 8 juni 1983.

Flygtningenævnet er i likhet med UNE *et uavhengig kollegialt domstollignende forvaltningsorgan*, med domstollignende garantier, advokatbeskikkelse og personlig fremmøte for nævnet.

Nævnet er uavhengig av den politiske prosess og kan ikke motta direktiver fra regjering eller Folketing. Samtidig er nævnet en administrativ klageinstans og er dermed omfattet av de alminnelige forvaltningsrettslige regler, herunder forvaltningslov og offentlighetslov.

Flygtningenævnets avgjørelser er endelige, i motsetning til i Norge, der endelige forvaltningsvedtak kan bringes inn for det ordinære domstols-system.

Etter regjeringsskiftet høsten 2001 er det utpekt en egen integrasjonsminister, Bertel Haarder. Han presenterte 17 januar 2002 en «ny dansk udlændingepolitik».¹ Her varsles det bl a at Flygtningenævnets sammensetning skal endres, slik at nævnet reduseres fra dagens fem medlemmer til i fremtiden tre medlemmer. Endringene er beskrevet sist i dette kapitlet (s 42).

Formål og sakstyper

Flygtningenævnet har som sin *hovedoppgave* å behandle *klager over avgjørelser vedrørende asyl truffet av Udlændingestyrelsen*. Flygtningenævnet behandler bare asylsaker, og saker som gjelder oppholdstillatelse på humanitært grunnlag er unntatt. Flygtningenævnet har dermed *en vesentlig mindre oppgaveportefølje enn Utlendingsnemnda*.

Det er etablert en *egen prosedyre for «åpenbart grundløse saker»*, dvs saker som ikke har noe asylmotiv. Det er *Udlændingestyrelsen* som avgjør om sakene skal gå i «Åpenbart grundløs-procedyre», og sakene sendes direkte fra Udlændingestyrelsen til *Dansk Flygtningehjælp* for vurdering. Hvis Flygtningehjælpen anser at saken *ikke* er åpenbart grunnløs, sendes den som en ordinær anke til Flygtningenævnet, som behandler saken på linje med andre saker. For øvrig ser ikke Flygtningenævnet, eller sekretariatet, noe til sakene som går i «åpenbart grundløs-procedyre».

¹ «En ny udlændingepolitik», presentert på Indenrigsministeriets hjemmeside www.inm.dk 17. januar 2002 (fullstendig adresse: <http://www.inm.dk/Index/dokumenter.asp?o=5&n=0&d=1056&s=4>)

Flygtningenævnets sekretariat har til oppgave å saksforberede, ajourføre og sende ut bakgrunnsmateriale, samt å utarbeide generelle notater og redegjørelser til nævnet. Videre utarbeider sekretariatet på vegne av nævnet eksternt informasjonsmateriale, blant annet beretning, virksomhetsregnskap og informasjonsbrev, og bidrar til besvarelse av generelle spørsmål på asylområdet i forhold til ministeriet og andre. Sekretariatet sørger også for ekspedisjon av sakene samt tilrettelegging av nævnsmøtene.

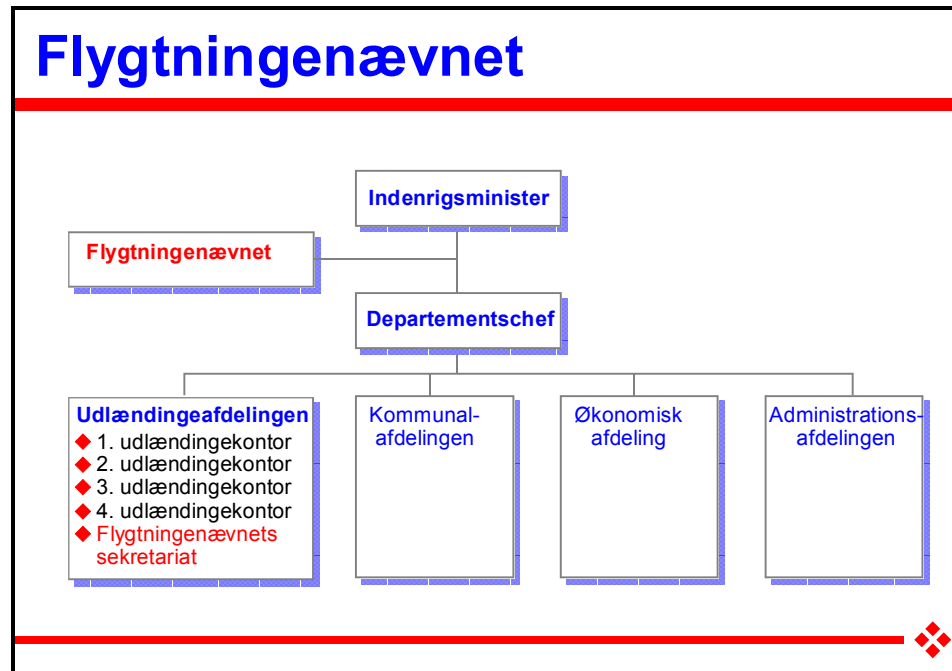
I tillegg til nævn og sekretariat er det et *koordinasjonsudvalg*, som har til oppgave å drøfte spørsmål om alminnelige retningslinjer for nævnets arbeid. Utvalget har møte annenhver måned.

Organisering og personell

Det danske Flygtningenævn er både i sin oppgaveportefølje og sin organisering på flere områder forskjellig fra Utlendingsnemnda. En vesentlig forskjell er at Flygtningenævnet og flygtningenævnets sekretariat er *organisatorisk atskilt* og har klart skilte roller og oppgaver.

Flygtningenævnet har til og med 2001 vært tilknyttet *Indenrigsministeriet*, og nævnets sekretariat er organisatorisk en del av Indenrigsministeriet. Flygtningenævnet og sekretariatet vil fra 2002 være henholdsvis tilknyttet og underlagt *integrasjonsministeren*.

Det er ikke tegnet opp en organisasjonsplan for det nye ministerområdet, men nævnets sekretariat forventer samme organisasjonstilknytning til det nye ministerium som de har hatt til Indenrigsministeriet (se figur 7).



Figur 7

Flygtningenævnet består pr 10 oktober 2001 av (tilsvarende norsk tittel i parentes):

- ▶ 1 formand (direktør)
- ▶ 18 næstformænd (nemndledere)
- ▶ 92 øvrige medlemmer (nemndmedlemmer)

Formand, næstformand og øvrige medlemmer oppnevnes for en periode på inntil fire år, med mulighet for gjenoppnevning.

Formandskabet (dvs formand og næstformænd) skal bestå av *dommere*. Dette er dommere som har sin vanlige dommergjerning innenfor det ordinære rettssystemet og som har sitt arbeid for Flygtningenævnet som en *tilleggsjobb*. Utover dette består Flygtningenævnet av et antall *medlemmer* utpekt av indenrigsministeren og etter innstilling av utenriksministeren, Advokatrådet og Dansk Flygtningehjælp. Disse er *ansatt og lønnet av sine respektive arbeidsgivere*.

Nævnet settes med *fem medlemmer*: En dommer, to ministerierepresentanter, en representant utpekt av Advokatrådet og en representant utpekt av Dansk Flygtningehjælp. Fra 2002 endres dette (se s 42).

Det er ikke foretatt noen organisatorisk inndeling av nævnets medlemmer, verken på land eller på sakstyper.

Flygtningesekretariatet består av

- ▶ en sekretariatschef
- ▶ to specialkonsulenter
- ▶ ca 30-35 medarbeidere, halvparten jurister og halvparten kontoransatte.

Som nevnt har Flygtningenævnet et mindre oppgavespenn enn UNE, og er sekretariatet er ikke oppdelt i enheter eller kontorer. Alle saksbehandlere («fuldmægtige») behandler alle typer saker og saker vedrørende alle land. «Fuldmægtigene» har imidlertid hver især ansvar for noen land, dvs at de skal holde seg à jour om forholdene i disse land og om nævnets praksis for disse land. Alle ansatte i sekretariatet er ansatt og lønnet av Indenrigsministeriet.

Koordinationsutvalget er sammensatt som et ordinært nævn. Utover Flygtningenævnets formand består utvalget av en kontorsjef fra Indenrigsministeriet, en kontorsjef fra Udenrigsministeriet, en representant fra Advokatrådet og en representant for Dansk Flygtningehjælp.

Ansvarsforhold

I Flygtningenævnet føres nesten alle saker i fullt nævn, og i alle saker som føres i fullt nævn er det personlig fremmøte. Sekretariatet har ingen selvstendig avgjørelsesmyndighet, og sekretariatets saksbehandlere skriver ikke innstilling i forkant av nævnsmøtene.

Flygtningenævnets formand er leder for nævnet. Han har bl a til oppgave å delta i Koordinationsudvalget, å gi meddelelser til næstformændene og nævnsmedlemmene om hva som skjer i nævnet og å lede nævnets arbeid, samt selv å ha nævnsmøter. Det holdes formandsmøte annenhver måned.

Næstformændene er ledere for nævnsmøtene, og kan sammenlignes med UNEs nemndledere mht. ansvar og myndighet. Det holdes totalt daglig to heldags nævnsmøter med fire saker berammet på hvert møte, dvs 40 saker pr uke. Nævnets møter er ikke offentlige.

Nævnsmedlemmene er utpekt fra forskjellige myndigheter og deltar i gjennomsnitt i 2–3 møter pr. måned. Det er ikke faste nævn, slik at personsammensetningen i nævnene varierer, men nævnene består bestandig av 1 dommer (nemndleder) samt 1 representant for henholdsvis Indenrigsministeriet, Udenrigsministeriet, Dansk Flygtningehjælp og Advokatrådet. Møtene planlegges av sekretariatet i samarbeid med formændene (dvs

nemndlederne). Indenrigsministeriet, Udenrigsministeriet og Dansk flygtningehjælp koordinerer selv hvem som skal delta på hvilke møter og sender liste til sekretariatet om dette. Advokatrådets medlemmer settes på møtene av sekretariatet og disse mottar brev med møtedatoer to måneder før møtet.

Sekretariatet har ingen selvstendig avgjørelsesmyndighet – ingen saker er delegert til sekretariatet for beslutning. Sekretariatet ivaretar i hovedsak administrative oppgaver knyttet til journalføring, praktisk tilrettelegging og utsendelse av saker, landinformasjon og eksempelsaker i forkant av nævns-møtene. De deltar i nævnsmøtene og skriver vedtakene etter diktat fra dommer.

Sekretariatets saksforberedelse består i å samle saksdokumentene og skrive en sammenstilling. Det utarbeides ingen innstilling fra sekretariatet til næstformændene (nemndlederne) i forkant av nævnsmøtene. Sekretariatets medarbeidere refererer faglig til nævnet (formanden).

Koordinationsudvalget har myndighet til bl a å drøfte forhold som kan eller bør inngå i nævnets vurdering av en bestemt type saker, drøfte spørsmål vedrørende berostillelse av saker og etterfølgende viderebehandling, samt å besvare høringer om ny lovgivning. Sekretariatschefen deltar på møtene. Hun opplyser at koordinationsudvalget i svært begrenset omfang søker å lage generelle retningslinjer for nævnet. Utvalget har ingen myndighet til å gi retningslinjer i konkrete saker, bortsett fra at de kan stille sakene i bero og be om ytterligere informasjon. Utvalget kan kjøre såkalte «prøve-saker» som skaper praksis for likeartede sakers fremtidige avgjørelser. Det er imidlertid en klar oppfatning at nævnets praksis skal utvikles i avgjørelsene fra nævnsmøtene og Koordinationsudvalget er meget forsiktige med å legge føringer.

Saksflyten

Alle søknader om asyl som avslås av Udlændingestyrelsen, og som ikke går i «Åbenbart grundløs»-prosedyren, ankes automatisk til Flygtningenævnet. Såkalte «spontansaker», dvs saker der søkeren er innreist til Danmark, behandles som hovedregel i muntlige nævnsmøter. Muntlige saker utgjør 92% av nævnets aktiviteter.

Sakene sendes til sekretariatet som planlegger møtene ca to måneder forut for møtet og innkaller advokat og søker. Sekretariatet skriver dagsorden og sammenfatter saksdokumenter, herunder eksempelsaker og landinformasjon, og sender disse ut til nævnet to uker før nævnsmøtet. Det

skrives som nevnt ingen innstilling fra sekretariatet i forkant av møtene. Advokat, søker og tolk møter for nævnet. Supplerende materiale, f.eks. advokatinnlegg og eventuelle nye bakgrunnsopplysninger sendes ut senest tre dager før nævnsmøtet. Alle møter holdes i København i sekretariatets lokaler. Spontansakene kan unntaksvis behandles skriftlig, hvis søkeren på grunn av alder eller sykdom har vanskelig for å møte personlig. Sekretariatet er bemyndiget til å foreslå skriftlig behandlingsmåten og forelegge dette for formanden for avgjørelse. Saksbehandler fra sekretariatet deltar i nævnsmøtene og skriver ned vedtaket etter diktat fra formand/næstformand. Saken avsluttes i nævnsmøtet.

I saker der betingelsene for å oppnå asyl åpenbart må anses for å være oppfylt kan formanden eller næstformændene behandle sakene alene. Slike saker forekommer svært sjelden

Såkalte ambassadesaker² og statusendringssaker³ behandles som utgangspunkt på skriftlig grunnlag i nævnsmøte. Sekretariatet kan foreslå muntlig behandlingsmåte og forelegge saken for formanden som beslutter behandlingsmåte. Bortfalls-, inndragelses- og utsendelsessaker behandles i muntlig nævnsmøte hvis søkeren befinner seg i Danmark, ellers på skriftlig grunnlag.

Hastesaker gjelder saker vedrørende mindreårige uledsagede flyktningebarn, frihetsberøvede asylsøkere og saker hvor Udlændingestyrelsen, Dansk Flygtningehjælp eller Dansk Røde Kors har anmodet om hastebehandling, f.eks. på grunn av søkerens helbredsmessige tilstand. Hasteprosedyren fungerer slik at sakene skal prioriteres i alle saksbehandlingsledd og berammes hurtigst mulig. Hastesakene skal kunne behandles på 1½–2 måneder.

Fleksibilitet

I forbindelse med utforming av det årlige statsbudsjett utarbeides det prognoser fra Udlændingestyrelsen om sakstilgangen. Flyktningenævnets bevilgning avgjøres på bakgrunn av disse prognosene. De siste to årene har prognosene fra styrelsen vært for høye, slik at nævnet har hatt for store bevilgninger og for mange ansatte. Nævnssekretariatet har tilpasset personalbehovet etter nævnsaktivitetene dels ved i perioder å unnlate å

² Saker der det er søkt om asyl ved en dansk ambassade eller annen representasjon i utlandet.

³ Saker hvor søkeren er meddelt de facto-status, men søker om status i henhold til flyktningekonvensjonen.

ansette i ledige stillinger og dels ved å utlåne medarbeidere til Indenrigsministeriets Udlændingeafdeling og til Udlændingestyrelsens asylafdeling.

Flaskehalsene i systemet er følgende:

- ▶ Nævnet er i dag i en situasjon der de har færre saker til behandling enn de har kapasitet til. Det opplyses at systemets flaskehalser befinner seg i Udlændingestyrelsen og ikke i nævnet. Det kan ventes en større saksmengde i Flygtningenævnet hvis Udlændingestyrelsen får gjennomført planlagte produktivitetsfremmende tiltak.
- ▶ Flygtningenævnets sekretariat har ingen delegerte fullmakter til selv å treffe vedtak i enkeltsaker. Sekretariatets juridiske saksbehandlere er i all hovedsak nyutdannede jurister som blir i jobben et par år. Sekretariatets leder uttrykker det slik at det er et «opplæringssted for nye saksbehandlere». Det er noe utilfredshet blant juristene knyttet til at de jobber «administrativt» – uten egen myndighet. Det er mulig at noe mer myndighet til sekretariatet ville ha gjort det mer attraktivt for erfarne jurister å jobbe der, noe som kunne ha redusert bemanningsbehovet i sekretariatet.

Produktivitetsfremmende tiltak

Flygtningenævnets sekretariat opplyser at det i flere år har vært arbeidet med produktivitetsfremmende tiltak. Det er utviklet et system for overvåking av saksflyten som sekretariatsleder bruker til å følge opp produksjonen hos hver enkelt saksbehandler.

Mål for saksproduksjon og saksbehandlingstider

Det er satt mål for produksjonen i nævnet. Resultatoppnåelse rapporteres tre ganger pr år til Indenrigsministeriet, herunder også i forbindelse med det årlige virksomhetsregnskap.

Oversikten i tabell 3 viser avgjorte saker. Det ble i tillegg avsluttet 246 saker i 2000 uten avgjørelse, f eks på grunn av frafall av søknaden innen nævnsmøte. Det verserer i tillegg 250–300 saker for nævnet.

Tabell 3. Avgjorte saker fordelt på sakskategori 2002		
Sakstype	Innkomne saker	Avgjorte saker
Nye spontansaker	1 509	1 111
Gjenopptatte saker		36
Inndragelse/bortfall/utsendelse	26	25
Ambassadesaker	82	33
Statusendringssaker	124	66
Saker i alt	1 741	1 271

Tabell 4 viser mål og målrealisering for saksbehandlingstider pr sakstype for 2000.

Tabell 4. Mål for saksbehandlingstider i 2000 (Kilde: Virksomhedsregnskab 2000)			
Sakstype	Mål	Faktisk tid	Måloppnåelse
Spontansaker	135 dager	104 dager	Oppnådd
Nye spontansaker avgjort på muntlig nævn	120 dager	96 dager	Oppnådd
Spontansaker i hasteprosedyre	60 dager	62 dager	Oppnådd
Ambassadesaker	150 dager	151 dager	Oppnådd
Statusendringssaker	180 dager	143 dager	Oppnådd
Spontansaker med anmodning om gjenopptakelse	45 dager	93 dager	Ikke oppnådd

I virksomhetsregnskapet opereres det ikke med saker pr saksbehandler/nævnsleder. I forhold til UNEs saksbehandlingstid og -mengde er det vanskelig å foreta direkte sammenligning pga ulike saksportefølje, ulik organisering av arbeidet og ulike oppgaver lagt til de enkelte leddene. I Danmark går f eks saker i «åbenbart grundløs»-prosedyre som nevnt ikke til Flygtningenævnet overhodet. Asylsakene behandles som oftest muntlig i nævnmøte, uten skriftlig innstilling. Sekretariatets rolle er derfor ikke sammenlignbart med UNEs system.

Ny dansk utlendingspolitikk

Med den nye regjering er det besluttet å gjennomføre noen endringer og justeringer innen for utlendingssektoren. Disse er tildels omstridt. For Flygtningenævnet består endringene i følgende:

I dag består nævnet av følgende fem medlemmer: En dommer, to ministerierepresentanter, en representant utpekt av Advokatrådet og en representant utpekt av Dansk Flygtningehjælp. I fremtiden skal nævnet reduseres til følgende tre medlemmer: En dommer, en ministerierepresentant og en representant utpekt av Advokatrådet.

Det varsles videre en strammere asylsaksbehandling. Kort sammenfattet kan består endringene i følgende:

- ▶ Ingen som holder seg skjult for myndighetene skal kunne få behandlet en søknad om asyl i Danmark. Det skal altså ikke være mulig å gå under jorden mens ens søknad er til behandling.
- ▶ Asylsøkere som har fått avslag på asyl skal forlate landet straks og ikke, som i dag, først etter 15 dager. «Åpenbart grunnløs»- prosedyren skal anvendes i flere saker. Saker som av Udlændingestyrelsen anses som åpenbart grunnløse, men som ikke kan avgjøres i «åpenbart grunnløs»-prosedyren, skal avgjøres av Flygtningenævnets formand på egen hånd.
- ▶ Det skal gjøres mulig at «åpenbart grunnløs»-hasteprosedyren kan gjennomføres på én dag – f eks hvis det ankommer et stort antall asylsøkere av en nasjonalitet, som i utgangspunktet ikke kan få asyl.

4 FORVENTNINGER TIL UTLENDINGSNEMNDA OG DEPARTEMENTET

4.1 UNE: Omstridt fra dag én

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

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

Med en slik utgangsposisjon får UNE mindre spillerom enn andre nyopprettede instanser til å søke seg frem til en tjenlig arbeids- og organisasjonsform. At det ved etableringen ble bestemt å igangsette en evaluering allerede etter trekvart år er for så vidt et tydelig uttrykk for at UNE er i et usedvanlig søkelys.

Som tidligere nevnt (avsnitt 1.4, s 18) har vi intervjuet flere aktører i og utenfor UNE for å få kartlagt deres forventninger og synspunkter pr i dag. Vi har vært særlig opptatt av å konstatere hva interne og eksterne aktører vil betrakte som tegn på at UNE fyller sine funksjoner. Både vi og de vi har intervjuet er på det rene med at det ennå er for tidlig å vurdere om UNE har lyktes eller ikke.

Intervjuene har vært uformelle, og selv om vi har fått et ganske bredt bilde av synspunkter, er utvalget av samtalepartnere ikke så stort at vi finner det riktig å kvantifisere funnene. Vi presenterer dem som indikasjoner på mer eller mindre utbredte synspunkter og forventninger blant aktører og observatører. Hovedrapporten vil omfatte en mer systematisk kartlegging.

4.2 Forventninger vedrørende rettssikkerhet og legitimitet

Kjennetegn på økt rettssikkerhet

Åtte forhold gikk igjen som kjennetegn på styrket rettssikkerhet for klagerne.

De viktigste kriteriene later til å være (1) at *legmannsskjønnet får virke inn* på avgjørelsene og at (2) klagerne får *anledning til personlig fremmøte*.

Flere fremholder at legmannselementet er det sentrale i reformen, og at ordningen undergraves dersom bare et lite mindretall av sakene behandles i møte med legmedlemmer. Det kan oppfattes som et poeng i seg selv at det i alle nemndmøter møter medlemmer som er utpekt av humanitære organisasjoner og ikke bare av myndighetene.

Personlig fremmøte og bevisumiddelbarhet trekkes frem som den andre grunnpilaren i ordningen, jvf Kommunalkomiteéns merknader i Innst O nr 35 (2000-2001):

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

Det er noe delte meninger om (3) økt *andel omgjøringer* uten videre kan brukes som kriterium. Rent praktisk er det vanskelig å gjøre bruk av et slikt kriterium fordi antall omgjøringer vil avhenge av sammensetningen av søknadsmassen – stor tilstrømning av søkere med «åpenbart grunnløse» søknader vil rimeligvis medføre en lav omgjøringsprosent. Men i prinsippet ligger det nær å anta at både stortingspolitikere, organisasjoner og publikum har en mer eller mindre eksplisitt forventning om at legmannsinnslaget vil føre til en mer romslig praksis i enkelttilfelle. Når det har vært protester mot avgjørelser i UDI og Justisdepartementet, er det gjerne avslag og ikke innvilgelser det har vært reagert mot. Trolig tenker de fleste på legmannsskjønnet som en sikkerhetsventil, der den folkelige rettsfølelse kan la menneskelige hensyn telle mer enn regler og presedens. Vi skal drøfte konsekvensene av legmannsinnslaget noe nærmere nedenfor.

Noen av dem vi har intervjuet, har forventninger – eller forhåpninger – i strid med denne tolkningen. Disse vil legge vekt på at (4) *UNE opptrer konsekvent, følger rettskilder og klargjør hva som er gjeldende rett*. De frykter at forskjellsbehandling pga politisk inngripen vil bli erstattet av forskjellsbehandling pga tilfeldig skjønnsanvendelse fra legmedlemmer.

Flere understreker at (5) *rask saksbehandling* også er viktig for retts-sikkerheten. Fra UDI poengteres det at UNE bør samarbeide med UDI prosedyremessig, slik at det ikke oppstår forsinkelser fordi de to instansene prioriterer forskjellige sakstyper ulikt.

En siste gruppe forventninger er knyttet til saksbehandlingskvalitet. Det fremholdes som avgjørende at (6) *sakene opplyses* på en grundig og tillitvekkende måte – vedtakene «må stå seg». Det finnes også en forhåpning, eller et krav, om (7) *større åpenhet omkring beslutningsgrunnlaget* enn det som var tilfellet før.

Til sammen bør oppfyllelsen av disse kriteriene føre til at (8) *beslutningene aksepteres som rettferdige*, uansett om det er tale om omgjøringer eller avslag.

En nærmere vurdering av rettssikkerhetsproblematikken ligger utenfor rammen av denne delrapporten. Vi kommer tilbake til dette temaet i hovedrapporten i januar 2003. Vi ser imidlertid allerede at iallfall to problemstillinger blir sentrale for vurderingen av UNEs bidrag til retts-sikkerhet: «Den kritiske behandlingsmåtebeslutningen» og «Legmanns-paradokset».

«Den kritiske behandlingsmåtebeslutningen»

Som nevnt regner svært mange legmannsinnslaget og muligheten til personlig fremmøte som selve kjernen i reformen. Det er dermed ikke underlig at mange reagerer på at bare opp mot 10 % av sakene behandles i nemndmøter med legmedlemmer til stede, og at nesten halvparten av klagenes ferdigbehandles i sekretariatet som «åpenbare» tilfelle – og da som oftest med avslag som konklusjon.

Vi antok ovenfor at legmedlemmene forventes å være mer villige til å gjøre unntak og ta klager til følge enn det saksbehandlere og nemndledere være. UNEs kritikere fremholder iallfall at klagerne berøves de rettigheter de er tiltenkt når en svær andel av sakene undergis mer eller mindre summarisk behandling i sekretariatet. *Beslutningen om behandlingsmåte blir dermed like kritisk for klageren som selve vedtaket.*

Vi kommer i løpet av året til å studere et utvalg saker som er undergitt ulik behandlingsmåte for å konstatere om sorteringen er gjort på betryggende måte. Vi har imidlertid allerede merket oss at *beslutningen om behandlingsmåte ikke tas så tidlig i prosessen som det rutinebeskrivelsene tilsier*. Som omtalt i tabell 2 (s 23–26) utsettes den endelige beslutningen ikke sjelden til saksbehandlingen i realiteten nærmer seg slutten, nettopp fordi det ikke er mulig å avgjøre om saken byr på «vesentlige tvilsspørsmål» eller ikke uten grundig undersøkelse. Dette virker umiddelbart som en praksis som er *egnet til å styrke klagernes rettssikkerhet*. Vi vil drøfte spørsmålet nærmere i hovedrapporten.

«Legmannsparadokset»

Legmannsmedvirkningen er ment som en garanti for økt rettssikkerhet for klagere, gjennom anvendelse av *skjønn basert på folkelig rettsfølelse*. Samtidig vil involvering av et stort antall legfolk kunne føre til et *større sprik i avgjørelsene*, og dermed vanskeliggjøre likebehandling.

De vi har intervjuet, har ulike syn på dette paradokset. Noen, og da helst jurister, betrakter legmannsinnslaget som et betydelig problem som fører til tilfeldige avgjørelser og gjør det vanskelig for UDI å hente noe ut av UNEs avgjørelser. Andre ser på legmannsinnslaget som en styrke, og mener likhetsidealet er en illusjon i asylpolitikken: Hva er likheten mellom Pakistan, Chile og Tsjetsjenia? Eller mellom to barnefamilier fra Kongo? Ifølge disse er saker aldri helt identiske, og spesielt ikke når det er tale om «sterke menneskelige hensyn». Man må derfor akseptere skjønn og gi avkall på generelle «presedenser».

Uansett standpunkt er flere opptatt av å få redusert antall nemndmedlemmer slik at de som gjør tjeneste kan få erfaring og utvikle kompetanse og vurderingsevne over tid. I Sverige og Danmark er det f.eks. bare henholdsvis 30 og 92 nemndmedlemmer, mot rundt 500 i Norge (se avsnitt 3.2). Vi kommer tilbake til også disse spørsmålene i hovedrapporten.

4.3 Forventninger vedrørende produktivitet

Som allerede antydnet peker flere på at *rask saksbehandling* er et element i å sikre rettssikkerhet for klagerne. Kort saksbehandlingstid bidrar også til at flere drar tilbake frivillig, istedenfor å bli motløse og initiativløs etter hvert som tiden går. Uansett bør rask behandling selvsagt være et mål i seg selv. Det fremholdes imidlertid at det ikke nødvendigvis er meningsfylt å benytte «gjennomsnittlig saksbehandlingstid» som kriterium, ettersom den vil svinge med mengden «åpenbart grunnløse» søknader.

UNE har så langt etterlatt et inntrykk av å ha vært lite produktive det første halvåret. Det kommenteres at prøvetiden nå bør være over, og at en må kunne vente en produksjon på nivå med den UNE greide senhøstes 2001.

I UNE som ellers ligger det *en innebygget motsetning mellom tempo på den ene side og grundighet på den annen*.

Samtlige av de eksterne aktørene som har hatt innblikk i *UNEs vedtak*, roser dem for stor grundighet, samvittighetsfull saksframstilling, oppdaterte landbeskrivelser og fyldige begrunnelser. Det er for så vidt et ganske oppsiktsvekkende funn som lover godt for UNEs legitimitet.

Nettopp denne allmenne begeistring kan imidlertid tyde på at UNE går lenger enn nødvendig i saksforberedelse og utforming av vedtak. Noen av dem vi har intervjuet karakteriserer vedtakene som «utrolig grundige», og mener at f.eks. UDIs merknader siteres til overmål. Andre sier vedtakene er «en fryd å lese», at det er tale om vesentlige fremskritt fra Justisdepartementets praksis, og at vedtakene absolutt ikke bør kortes ned, iallfall ikke når det gjelder juridisk diskusjon og troverdighetsvurderinger.

Fleksibilitet og reaksjonsevne nevnes som andre produktivitetskriterier. UNE roses for å kunne reagere raskt når spesielle hensyn tilsier det, f.eks. ved selvmordsforsøk etter massevoldtekt.

4.4 Forventninger vedrørende politisk styring

Flere av de eksterne aktørene stiller seg noe undrende til at «*bedre politisk styring*» er definert som et mål for reformen. Det fremholdes at man snarere har gitt avkall på politiske styring når statsråden ikke lenger kan gripe inn i enkeltsaker og derigjennom definere politikken. Reformen er i enkeltes øyne slett ikke noe forsøk på å styrke den politiske styringen, men et grep for å frita statsråden for press og ubehageligheter. Konsekvensen av at statsråd og departement er definert ut av saksbehandlingsskjeden, fører til at det politiske presset kanaliseres gjennom stortingsrepresentanter i stedet, og dermed er lite vunnet.

Andre har mer positive forventninger til den fremtidige politiske styringen av feltet, og mer positive oppfatninger om hva som er oppnådd så langt. Med «god politisk styring» tenker disse på at departementet tar for seg *de store linjer* i innvandrers- og flyktningepolitikken – f eks hva vi vil med arbeidsinnvandring, hva vi mener om «beskyttelse», hvordan vi skal stille oss til kjønnsbasert forfølgelse osv. Det har vært tatt flere slike initiativ det siste året.

Andre kjennetegn ved forbedret politisk styring vil være *tydelige prioriteringer* av sakstyper og jevnlig revisjoner av *regelverket*.

5 PRODUKTIVITETSVURDERING

5.1 Generell vurdering av produktiviteten i UNE

UNE er en konstruksjon som ikke tilrettelegger for den største grad av produktivitet, nettopp fordi sakene skal behandles i et domstollignende organ. En ordning med nemndledere og nemndmøter må bli mindre effektiv enn et produksjonssystem der alle sakene ble sluttbehandlet av saksbehandlere. Det forhindrer imidlertid ikke at man bør sette søkelyset på UNEs produktivitet innenfor de eksisterende rammer.

År 2001 har vært et etableringsår for UNE, der ny organisasjon og nytt system med nye roller har vært utviklet. Selv om UNE har fått med seg saksbehandlere fra Justisdepartementet og UDI, har det likevel vært rekruttert helt nye saksbehandlere som har behov for opplæring. UNE fikk også med seg en svær restansebunke fra Justisdepartementet.

Blant UNEs eget personell er det en generell oppfatning at UNE i oppstartsåret har utviklet seg fra å være lite produktivt i starten til å bli mer produktivt etter hvert. Ledelsens økte fokuseringen på produktivitet merkbart i annet halvår 2001. Det har ført til en økt oppmerksomhet mot produktivitetsfremmende tiltak også blant de ansatte. Fra oktober har produksjonen i UNE vært større enn antall innkomne saker.

Sett i lys av denne situasjonen har UNE kommet bemerkelsesverdig langt med hensyn til å bygge opp systemer og rutiner. Resultatene fra UNEs Effektiviseringsprosjekt og våre egne data tyder likevel på at det fortsatt er gevinster å hente.

5.2 «Effektiviseringsprosjektet»

Effektiviseringsprosjektet ble etablert høsten 2001 og avga sin rapport medio desember samme år.

I utgangspunktet må det ha vært en vanskelig oppgave i en så ny organisasjon å få aksept for å rette et kritisk blikk mot ordninger som nettopp har begynt å fungere. Det er vår oppfatning at *ledelsen i UNE her har reagert raskt og adekvat* i forhold til signaler fra departementet om økt fokus på produktivitet. Det er også vårt inntrykk at prosjektet har lyktes godt med

å kombinere behovet for å involvere ansatte og «bygge» UNE som organisasjon samtidig som fokus har vært på produktivitet.

Prosjektets konklusjoner synes da også å ha *stor grad av tilslutning internt i UNE*. Nesten samtlige vi har intervjuet mener at det er gjort en god jobb i dette prosjektet. Gruppens forslag anses av mange som gode og relevante. Det er derfor sannsynlig at både forslag til omorganisering og endring i arbeidsmåter vil kunne gjennomføres innenfor en relativ kort tidshorisont.

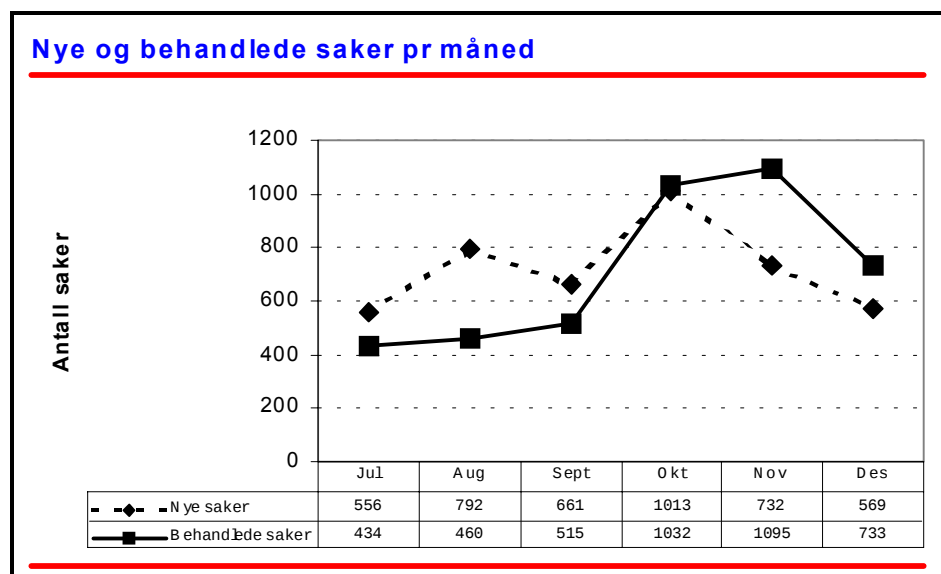
Effektiviseringsgruppen har ikke anslått hva slags produktivitetsøkninger man forventer ved å gjennomføre de ulike forslagene. Det vil antakelig være fornuftig å lage *realistiske anslag for forventet produktivetsforbedring* hvis UNE f.eks. endrer organiseringen av sekretariatet. Dette fordi en omorganisering i seg selv kan virke hemmende for effektiviteten i en periode, og det kan virke drivende for prosessen å ha konkrete mål å strekke seg etter.

5.3 UNEs saksproduksjon

Produksjonsvolum pr måned

Normalt vil en måle produksjonen på årsbasis for å vurdere om den endrer seg. For UNE vil ikke år 2001 være et normalår, det vil ikke være mulig å fastsette måltall for kommende år på bakgrunn av 2001. Vi har derfor valgt å vise utviklingen i produksjonen fra og med juli. Med produksjon menes antall behandlede saker.

I figur 8 viser vi antall behandlede saker og antall nye saker for månedene juli – desember. Desembertallene er foreløpige, men vi regner med at de er tilstrekkelig nøyaktige for vårt formål. Tallene inkluderer rettssaker.

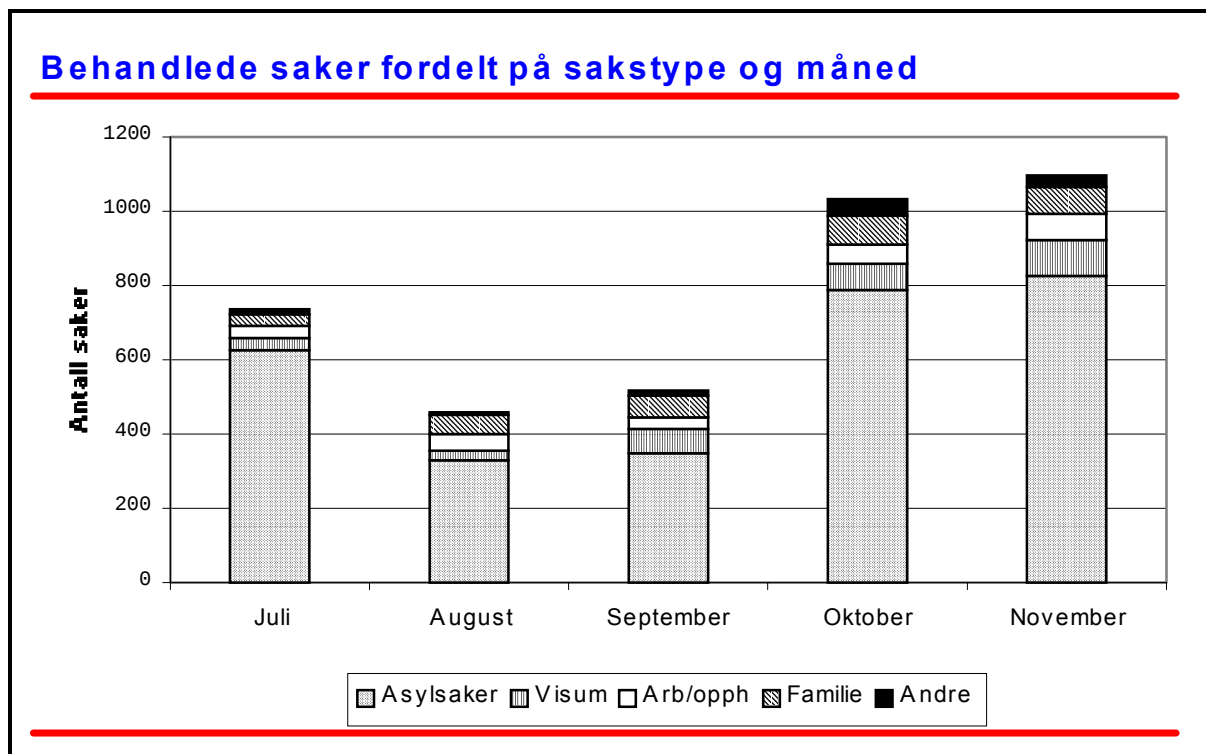


Figur 8

Figur 8 viser antallet nye saker som kommer inn til UNE, og antall saker som er behandlet. I juli, august og september, der den heltrukne linjen ligger under den stiplede, klarte ikke UNE å holde tritt med de innkomne sakene. For månedene november og desember, der den heltrukne linjen ligger over den stiplede, behandlet UNE flere saker enn det kom inn.

Produksjonen kan ikke forventes å være like høy hver eneste måned hele året gjennom. Ferieavvikling og bevegelige helligdager vil forhindre det. Antagelig vil man kunne forvente at UNEs produksjon i normalmånedene bør være minst som i oktober og november, men lavere i de øvrige månedene. Her er det imidlertid behov for flere erfaringstall i kommende år.

Figur 9 viser hvilke typer saker som er behandlet i de ulike månedene.



Figur 9

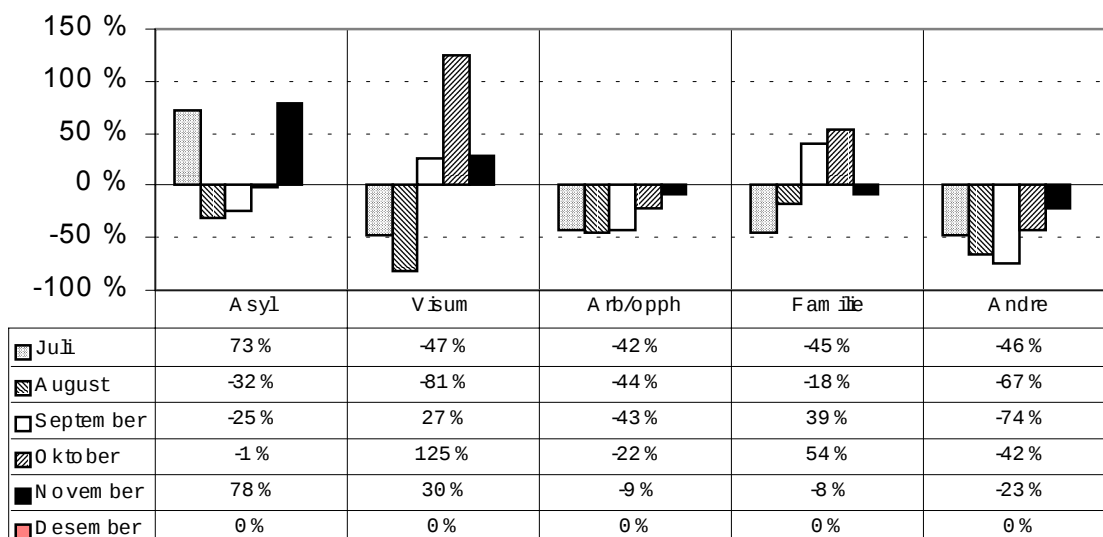
Figur 9 viser at det i all overveiende grad er asylsaker som behandles. Dette henger sammen med at departementet har instruert UNE om å gi disse sakene høyest prioritet, og at det også er flest av disse klagesakene. Hvorvidt valg av saker til behandling er i sammenheng med antall saker som kommer inn av hver type, skal vi se nærmere på nedenfor.

Prioritering av saker

Vi har sett på hvilke type saker som prioriteres i forhold til antallet saker som kommer inn. I figur 10 viser vi om UNE behandler like mange saker som kommer inn av hver sakstype. Dersom det f.eks. er behandlet like mange asylsaker som det har kommet inn en måned, vil det ikke fremkomme noen søyle i figuren – forskjellen mellom innkomne og behandlede saker er 0. Dersom UNE har behandlet færre saker enn dem som har kommet inn, vil søylen ligge under nullpunktet, og det bygger seg opp restanser. Behandles det flere saker enn dem som har innkommet, vil søylen ligge over nullpunktet.

I figuren viser vi utviklingen for de enkelte sakstypene for månedene juli-november. (Desembertallene foreligger ikke ennå.)

Restanseoppbygging og -nedbygging



Figur 10

Figur 10 viser følgende:

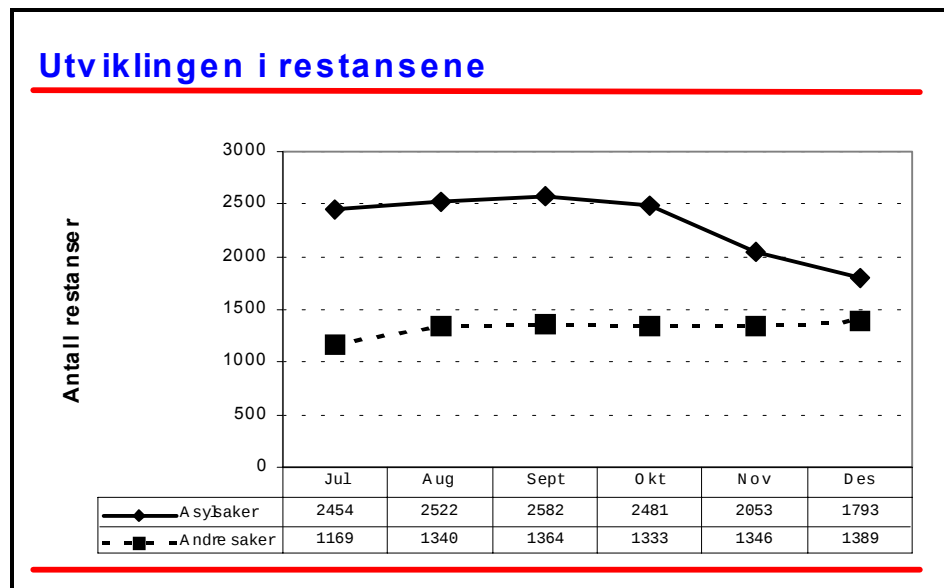
- ▶ I juli og november behandlet UNE henholdsvis 73% og 78% flere asylsaker enn de som kom inn. I november ble det gjort en ekstrainsats for å ta unna et stort antall enkle asylsaker.
- ▶ Visumsakene var prioritert i september–november, med spesiell vekt på oktober da UNE behandler hele 125% flere saker enn de som kom inn.
- ▶ Sakene vedrørende arbeids- og oppholdstillatelse ser ikke ut til å ha vært prioritert noen av månedene, her opparbeides det restanser.
- ▶ Saker vedrørende familiegjenforening ble prioritert i september og oktober, og da ble det behandlet flere saker enn det kom inn (henholdsvis 39% og 54%).
- ▶ For de andre sakene ble det opparbeidet restanser i hele perioden.

En nærmere analyse av produksjonen pr sakstype avdekker at *UNE ganske systematisk har opparbeidet restanser på de områder som ikke har vært spesielt prioritert i angjeldende måned*. Tallene etterlater et inntrykk av at UNE satser så hardt på dugnader og annen punktinnsett at andre saker forsømmes. Dette kan ødelegge noe av den positive effekten UNE oppnår gjennom spesialinnsatsen, og bidra til vedvarende skippertaksbehov. Vi anbefaler UNEs ledelse å *se nøyer på doseringen av innsats* slik at slike bieffekter kan unngås.

Restanser

Utviklingen av restansene er vist i figur 11. Her har vi skilt mellom asylsaker og andre saker. Tallene inkluderer ikke omgjøringsbegjæringene.

Figur 11 viser at det har vært en reduksjon i restansene for asylsaker fra september og ut året, mens restansene for de øvrige sakene har vært nokså stabil fra august og ut året, med en svak økning i desember. Største nedbygging av restansene skjedde i november med 415 saker, mens nedbyggingen i desember var på 217 saker. Dersom de samlede restansene reduseres med samme tempo framover som for november måned, vil restansene være fjernet etter 8 måneder, regnet fra 1. januar 2002. Dersom en kan forutsette at nedbyggingen pr måned ligger på et gjennomsnitt av november og desember vil det ta ytterligere 3 måneder, til sammen ett år.



Figur 11

Omgjøringsbegjæringer er ikke noe prioritert område i Norge, i motsetning til i Sverige, der alle slike begjæringer skal være ferdigbehandlet innen 1 måned. Manglende prioritering i Norge vises også på statistikken. I januar 2001 var det en restanse på 326 saker, mens den ved årsskiftet 2001/2002 hadde vokst til 1061. Dette er en formidabel vekst. I løpet av året har det kommet inn fra 91 til 135 omgjøringsbegjæringer i måneden, mens det er behandlet fra 2 til 63 saker pr måned.⁴

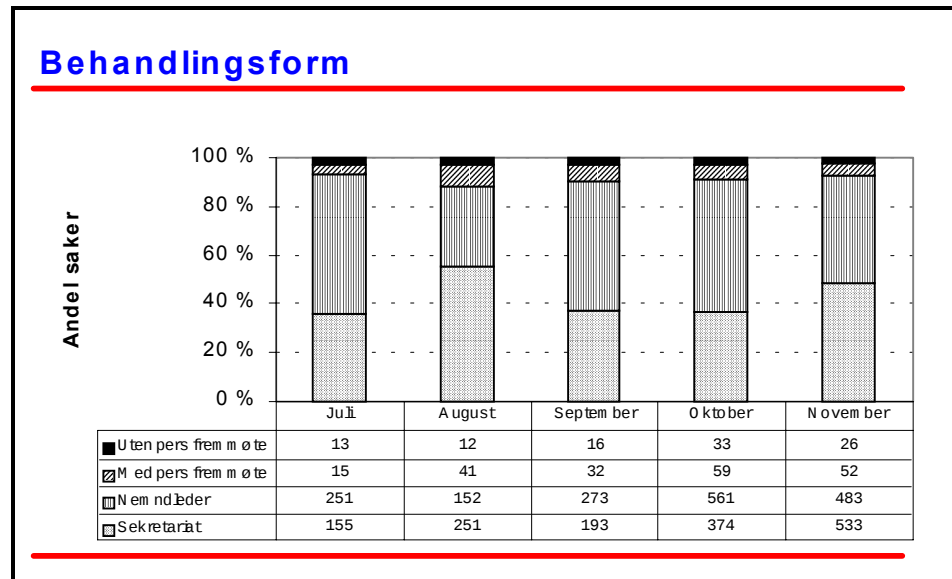
En behandlet omgjøringsbegjæring med avslag som resultat fører nesten automatisk til en ny omgjøringsbegjæring. Desto flere saker UNE behandler, jo flere saker kan de påregne å motta. Det er et forhold som ikke motiverer for å prioritere opp sakene.

5.4 Sakenes fordeling på behandlingsform

UNE skal fungere som et domstollignende organ. Det skaper forventninger om at sakene oftest behandles av nemndleder eller i nemnd, og ikke av sekretariatet. UNE har allerede møtt kritikk i media fordi for få av sakene behandles i nemnd. I figur 12 på neste side viser hvor stor andel av sakene hver måned som er behandles i henholdsvis sekretariatet, av nemndleder, og i nemnd med og uten personlig frammøte. Tallene i *tabellen* i figuren refererer absolutte tall, mens *søylene* viser prosenter.

Figuren viser at sekretariatet ferdigbehandlet rundt 40% (varierer fra 33 til 49%), mens nemndlederne behandlet mellom 30 og 54% av sakene alene. Nemndene behandlet mellom 6 og 10% av sakene, oftere med personlig fremmøte enn uten.

⁴ For en del omgjøringsbegjæringer behandles imidlertid spørsmålet om utsatt verksetting, uten at dette fremgår av disse tallene.



Figur 12

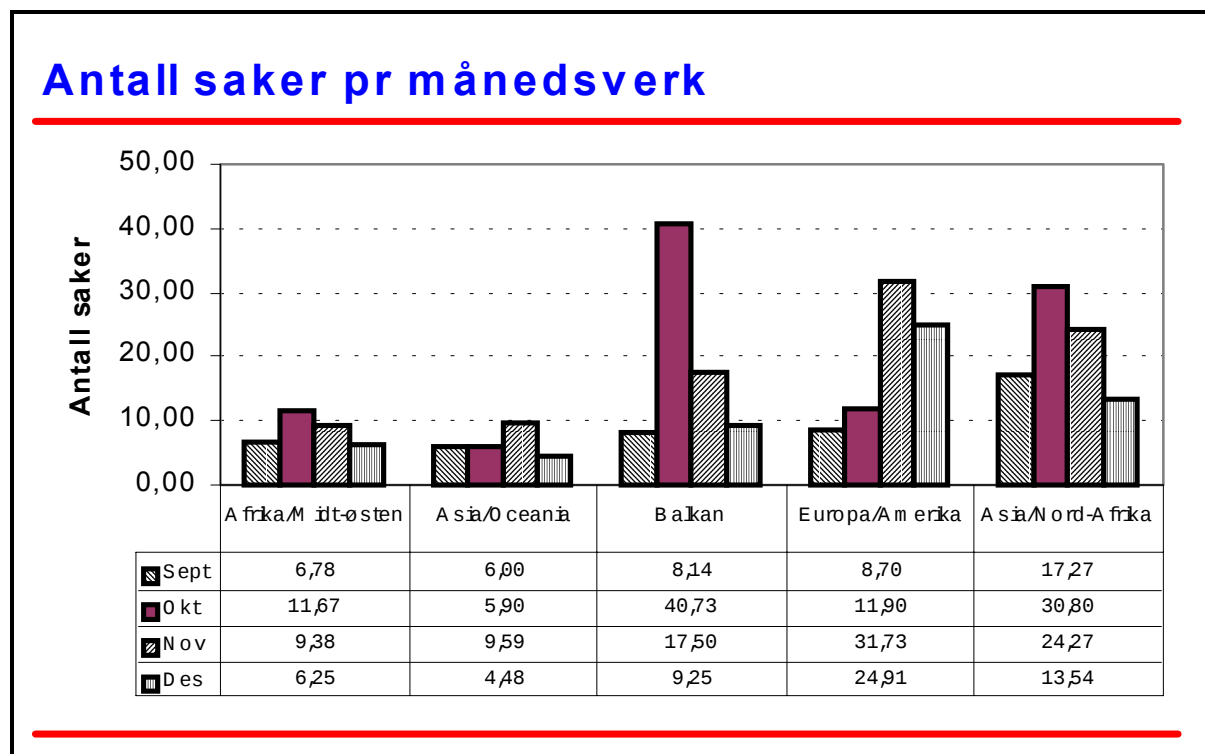
5.5 Sekretariatets og nemndledernes produktivitet

Produktiviteten i sekretariatet

For å kunne få en antydning om produktiviteten i UNE har vi beregnet antatt saker hver enkelt saksbehandler i sekretariatet ferdigbehandler. Normalt ville vi ha benyttet oss av antall saker pr år pr årsverk. Fordi UNE er nyetablert er det ikke hensiktsmessig for 2001. Vi har derfor valgt en annen innfallsvinkel:

- ▶ Vi benytter oss av månedsproduksjonen for hver av månedene september, oktober, november og desember, det vil si antall behandlede saker.
- ▶ For å få tall for ressursinnsatsen har vi benyttet oss av antall medarbeidere i sekretariatet pr 30/31 den forutgående måned. Det betyr at sykdom ikke er tatt ut av beregningene. Nytilsatte som startet sitt arbeid i produksjonsmåneden er heller ikke medregnet.
- ▶ Vi har analysert hver landseksjon for seg, og landrådgiverne teller som saksbehandlere
- ▶ Vi har ikke skilt mellom ulike typer saker eller om de behandles i nemnd, av nemndleder eller av sekretariatet alene.

I figur 13 viser vi produktiviteten i form av antall saker pr månedsværk fordelt på de fem landseksjonene.



Figur 13

Figur 13 viser at produktiviteten varierer mellom landseksjonene og at den er ujevn fra måned til måned:

- ▶ Asia/Oceania har en gjennomgående lavere produktivitet enn de øvrige seksjonene.
- ▶ Afrika/Midtøsten har sin høyeste produktivitet i oktober. Selv om dette er denne seksjonens høyeste produktivitet, ligger den lavere enn den dårligste måneden i Asia/Nord-Afrika.
- ▶ Balkan har en svært høy produktivitet i oktober med 40,75 saker pr månedsværk, noe som er den høyest produktive måneden når vi sammenlikner med alle seksjonene uavhengig av måned. Produktiviteten mer enn halveres i november for å synke ytterligere i desember.
- ▶ Europa/Amerika nesten tredoblet sin produktivitet fra oktober til november. Den har sunket med en tredjedel i desember.

- ▶ Asia/Nord-Afrika hadde sin høyeste produktivitet i oktober, deretter har den vært synkende.

For alle seksjonene sank produktiviteten fra november til desember. Det er sannsynligvis to forhold som gjør at dette skjer. For det første var det forholdsvis mange fridager i forbindelse med julen. For det andre var det visstnok mange ansatte i UNE som tok ferie i desember.

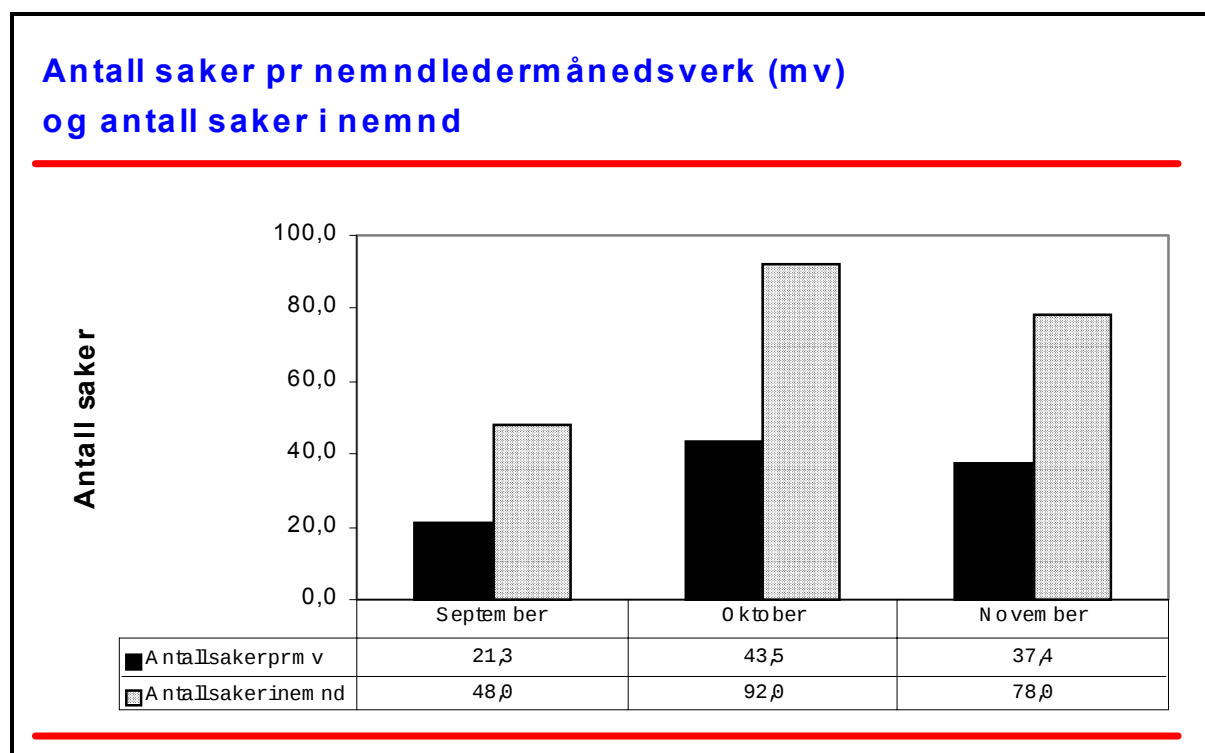
Vi kjenner ikke til årsakene til at produktiviteten er såpass varierende mellom seksjonene og fra måned til måned. Vi kan tenke oss at årsakene er sammensatte:

- ▶ Forskjeller i sakstyper, slik at enkelte seksjoner kan ha mer kompliserte saker enn andre, også blant de sakene som skal til nemnd.
- ▶ Enkelte seksjoner kan ha en større andel opplagte saker som avgjøres av sekretariatet.
- ▶ Kompetansen er høyere i noen seksjoner.
- ▶ I enkelte seksjoner arbeides det rett og slett raskere enn i andre.

Det bør være et siktemål å jevne ut arbeidsbelastningen slik at den blir forholdsvis lik over tid. De mest produktive seksjonene bør tjene som eksempler for andre. Vi vil anbefale at UNE ser nærmere på tallene, vurderer årsakene og iverksetter tiltak på bakgrunn av dette.

Nemndledernes produktivitet

Nemndledernes produktivitet er delvis avhengig av at de får tilstrekkelig antall saker fra sekretariatet. For å sørge for det, har saker som skal til nemndlederne/nemnd vært prioritert i sekretariatet. Det skal altså ikke ha manglet på oppgavetilfanget. Vi har derfor sett på antall saker pr månedsverk for nemndlederne. Resultatene er gjengitt i figur 14 .



Figur 14

Figur 14 viser at produktiviteten for nemndlederne var høyest i oktober, lavest i september. Produktiviteten varierer også forholdsvis mye. Figuren viser også at nemndledernes produktivitet er høyest i måneder med mange nemndmøter. Mange nemndmøter ser derfor ikke ut til å ha en negativ virkning på antall saker den enkelte nemndleder behandler.

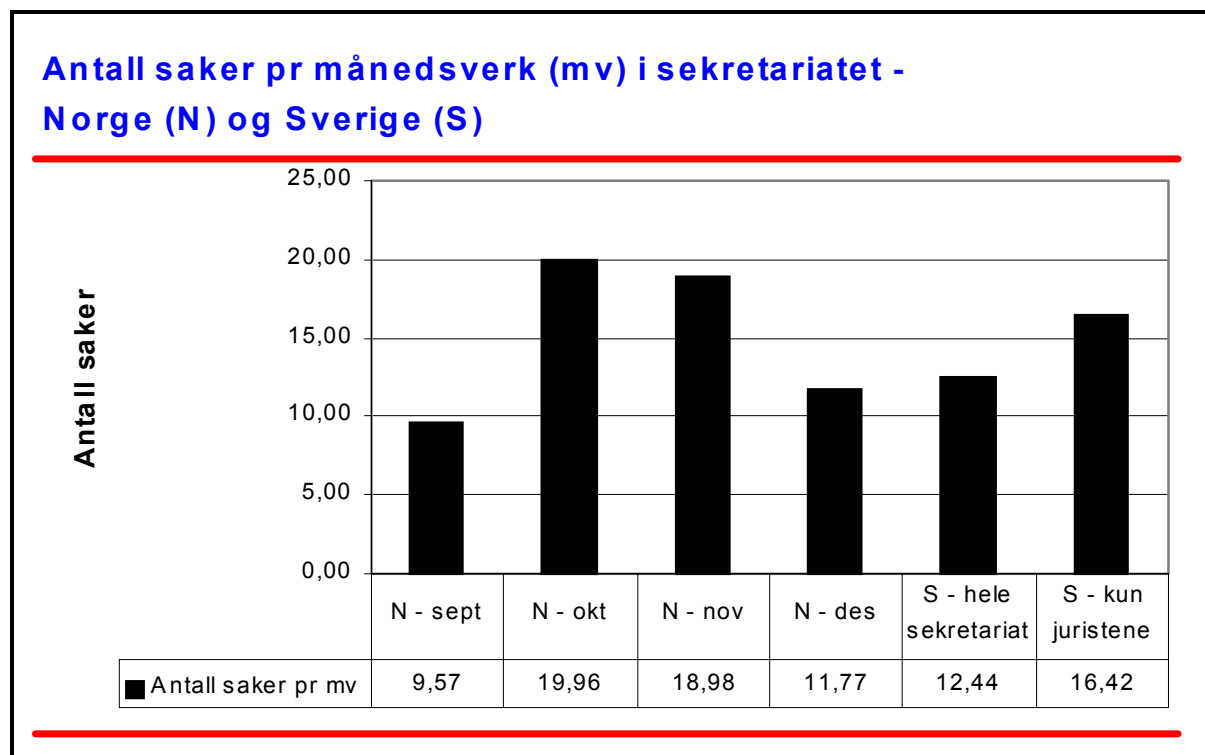
Produktivitetssammenlikning mellom Norge og Sverige

På grunn av ulikheter i funksjon, regelverk og prosedyrer kan ikke produktiviteten i UNE uten videre sammenliknes med forholdene i de øvrige nordiske land. Vi har forsøkt å sammenligne det danske Flygtningenævnets tall for 2000 med UNEs 2001-tall. Det har imidlertid vist seg at det er så mange forbehold knyttet til sammenligningen at den gir liten mening. Det er imidlertid mulig å sammenlikne UNE med Sverige. I Sverige har riktignok ikke sekretariatet delegerte fullmakter på opplagte saker; også de avgjøres av nemndlederne. Like fullt skal sekretariatet behandle sakene.

Vi har ikke de konkrete månedstallene i Sverige, og har valgt å beregne gjennomsnitt for månedsverkene. Det betyr at vi har fordelt alle behandlede saker jevnt ut over året. Til sammenlikning har vi beregnet antall behand-

lede saker pr månedsverk for hele sekretariatet i UNE uten å kontrollere for landseksjoner.

Det svenske sekretariatet består av assistenter og jurister. For oversiktens skyld viser vi produktiviteten både med og uten assistentene i figur 15 .



Figur 15

Figur 15 viser at produktiviteten for hver av månedene oktober–desember var høyere enn den gjennomsnittlige produktiviteten i Sverige, hele sekretariatet sett under ett. I Sverige står man foran en avvikling, noe som ventelig vil ha betydning for produktiviteten. På den andre siden er UNE i en oppbyggingsfase, og kan derfor heller ikke forventes å ha nådd maksimal produktivitet. *Det ser ut til at man i Norge har en god produktivitet dersom en sammenlikner med Sverige.*

5.6 Oppsummering

Sekretariatet behandler rundt 40% av sakene alene, nemndleder står for rundt 50% og rundt 10% av sakene behandles i nemnd.

For *klagesakene* økte UNE sin produksjon betydelig fra juli/august til oktober/november, med en nedgang i desember. I hovedsak er det asylsaker som behandles. Fra oktober har produksjonen vært høyere enn antall saker som har kommet inn, restanseporteføljen er bygget ned innenfor asylsaker, visumsaker og familiegjennforening. Når det gjelder arbeids- og oppholdstillatelser og andre saker har imidlertid restansene økt.

Behandlingen av *omgjøringsbegjæringene* er nedprioritert, noe som også synes tydelig på statistikken. Antall saker i restanse er i løpet av 1 år tredoblet, fra 326 til 1061 saker.

Hvor lang tid det vil ta å bygge ned restansene er avhengig av både produktivitet og antall innkomne saker. Gitt samme produktivitet som i gjennomsnitt av november og desember, og samme antall innkomne saker, vil det ta tolv hele virksomhets måneder å bygge ned dagens restanser på klagesakene.

Produktiviteten *varierer sterkt mellom seksjonene*. Målt etter antall behandlede saker pr månedsverk er det Asia/Nord-Afrika, Europa/Amerika og Balkan som framstår som de mest produktive seksjonene.

Produksjonen *varierer fra måned til måned*. Balkan hadde sin mest produktive måned med 40,73 saker pr månedsverk i oktober. Produktiviteten for enkelte seksjoner er imidlertid nede i rundt 6 saker pr månedsverk i enkelte måneder.

Vi kjenner ikke til årsakene til de til dels store forskjellene i produktiviteten som vi har funnet. Det kan skyldes sakenes kompleksitet. Det er imidlertid ikke gitt at denne type objektive forhold er eneste årsak. Vi vil derfor *anbefale UNE å undersøke nærmere hva forskjellene kan skyldes*, og hva som kan være rimelige tiltak å iverksette.

6 MULIGE TILTAK: REGELVERK OG PRIORITERING

6.1 Endringer i regelverk

Tiltak som kan styrke UNEs domstolkarakter

Både i og utenfor UNE er det flere som i dag mener at nemnda mer ligner et *forvaltningsorgan* enn en *domstol*. Én grunn er at få saker – bare henimot 10 % – behandles i nemndmøter, mens mer enn fire ganger så mange avgjøres av sekretariatet. En annen grunn er at prosedyren i nemndmøtene ligger et stykke unna det man ellers forbinder med domstolsbehandling.

Endringer i organisasjonsform og behandlingsmåte

Erfaringene fra Sverige og Danmark antyder at det er mulig å gjennomføre enkelte tiltak som vil styrke den domstollignende karakteren, dersom det er det man ønsker. Disse tiltakene vil ha vidtgående konsekvenser og vi tar ikke stilling til dem nå. Flere av idéene er omtalt andre steder i delrapporten, men oppsummeringsvis dreier det seg bl a om følgende:

- ▶ Sekretariatets fullmakter kan inndras, slik at alle saker føres for nemndleder eller full nemnd. Dette vil ha store økonomiske og produktivitetmessige konsekvenser. Erfaringene fra Sverige tyder ikke på at et slikt tiltak vil ha den ønskede effekt i opinionen.
- ▶ Departementet drøfter for tiden med NOAS en ordning lik den danske – dvs at UDI oversender NOAS «åpenbart grunnløse» klager, og at bare saker NOAS ikke aksepterer som grunnløse behandles i UNE. Dette vil uten videre føre til en høyere andel saker for nemndleder og nemndmøte, og UNE vil dermed få en mer domstollignende karakter. Denne løsningen kan virke betryggende på dem som mistenker UNE for å ta summariske beslutninger til ugunst for klagerne – med mindre NOAS ender med å bli mistenkt for det samme.
- ▶ Enkelte av våre informanter har antydnet en løsning der UDI står for all saksbehandling – også av klagesakene. Sakene legges deretter frem for UNE ved nemndleder/nemndmøte av UDI, med klageren og dennes

advokat til stede.⁵ UNEs sekretariat kan i så fall reduseres betydelig. Til gjengjeld må UDIs kapasitet økes.

- Et annet forslag går ut på å utstyre UNE med en gruppe «dommerfullmektiger», som tar seg av saker av «midlere vanskelighetsgrad». Dersom andelen saksbehandlere reduseres tilsvarende, vil UNE få mer karakter av å være en særdomstol. Noen billigere løsning blir dette neppe.

Endringer i prosedyren i nemndmøtene

Både advokater og organisasjoner har reagert på gjennomføringen av nemndmøtene. UNE er ingen domstol, men prosedyren i møtene har i iallfall en del tilfelle avveket fra det mange oppfatter som rettferdig og i samsvar med det rettslige kontradiksjonsprinsipp. Det reageres bl a på at saksbehandlers rolle kan variere ganske meget, og at saksbehandler kan opptre som «aktor» istedenfor å opplyse saken på en nøytral måte. Saksbehandler kan også legge frem opplysninger etter at klager og dennes advokat har forlatt møterommet, eller skrive ting i møtet som klager og advokat ikke får tilgang til. Uansett deltar klager og advokat ifølge disse kritikere bare under klarleggingen av saksforholdet, mens landsituasjonen diskuteres etterpå, eventuelt med landrådgiver til stede.

Disse prosedyrene fører til at sentrale spørsmål ikke i tas opp i klagerens og advokatens nærvær. Siden UDIs vedtak er svært kortfattede, risikerer advokaten å prosedere i retninger som ikke er særlig relevant for det nemndmøtet velger å legge til grunn.

Enkelte av nemndlederne vi har intervjuet gir for øvrig uttrykk for at de kan føle seg som både aktor og dommer i den enkelte sak, fordi de selv har vært med på saksbehandlingen.

Vi vil anbefale UNEs ledelse å *vurdere om prosedyrene for nemndmøtene kan legges om* for å imøtekomme de innvendinger som er reist. Det bør i den forbindelse vurderes hva slags konsekvenser slike omlegginger vil ha for ressursforbruket pr sak.

⁵ Dette vil tilsvare den danske ordningen. Der deltar Udlændingestyrelsen (tilsvarende UDI) i møtet, som ledes av en dommere med nævnet som bigeskjeft, uten forberedelse fra saksbehandlere (jvf avsnitt 3.2, s 34).

Regelverksendringer som kan forenkle saksbehandlingen

UNE har som ledd i en dialog med KRD lagt frem en liste over 18 tenkelige regelverksendringer som kan spare UNE for mye tid og arbeid. Én gruppe idéer gjelder presisering av skjønnspregede bestemmelser og kriterier i lov og forskrift, en annen gruppe gjelder begrensninger i klageadgangen for å unngå omkampen om avslag som likevel blir opprettholdt. UNE har ikke selv tatt stilling til forslagene, og betrakter det selv som uaktuelt med effektiviseringstiltak som svekker tilliten til UNE som en uavhengig, domstollignende klageinstans.

De 18 idéene vurderes for tiden av de frivillige organisasjonene, som etter hva vi får opplyst vil komme med en felles uttalelse noe senere. Selv har vi ennå ikke hatt anledning til å gå dypere inn i rettssikkerhetsproblematikken. Vi finner det derfor ikke riktig å kommentere idéene nå. Vi kommer tilbake til temaet i hovedrapporten.

Uavhengig av de atten idéene vil vi imidlertid *anbefale at KRD går lenger i å utarbeide forskrifter som letter lovtolkningen*. Det vil lette nemndledernes arbeid og redusere behovet for styring via direktiver fra direktøren.

Vi har også merket oss at *omgjøringsbegjæringene* er nedprioritert i dag og får en svært liten andel av ressursene. Det har ført til en kraftig oppbygging av restanser. Ved avslag vil en behandlet omgjøringsbegjæring dessuten nesten alltid føre til en ny omgjøringsbegjæring. Å behandle omgjøringsbegjæringer genererer med andre ord mer arbeid i alle ledd i UNE.

Sverige sliter med de samme problemene, men der er behandlingen prioritert, og alle omgjøringsbegjæringer skal være behandlet innen en måned. Men også der genererer behandlingen merarbeid.

For en organisasjon er det forholdsvis lite motiverende å ha store restanser som ved behandling vil føre til merarbeid. Man blir aldri ferdig med sakene. Vi vil derfor anbefale at departementet vurderer om det finnes muligheter for tiltak som kan begrense det vi kan kalle «en ond sirkel».

6.2 Prioritering og produksjonsmål

Lik prioritering av enkeltsaker

Vi har konstatert at *saker i noen grad prioriteres ulikt av sekretariatet og nemndlederne*. Saker som sekretariatet har tatt for seg i høyt tempo, kan bli liggende lenge hos nemndledere som ikke betrakter dem som spesielt presserende. Dette *annullerer effekten av prioriteringen* på saksbehandler-nivå og resulterer i *unødvendig høy saksbehandlingstid*.

Skal direktøren kunne styre gjennom å prioritere enkelte sakstyper foran andre, må disse prioriteringene slå igjennom i hele systemet. Vi anbefaler UNEs ledelse å vurdere hvordan man kan *sikre en felles forståelse* hos saksbehandlere og nemndledere om (a) *generelle* prioriteringer og (b) hvordan *aktuelle enkeltsaker* skal prioriteres.

Vi vil bemerke at en organisasjonsstruktur der *nemndledere er knyttet til bestemte saksområder* trolig vil virke positivt på muligheten for å oppnå lik prioritering av sakene (se avsnitt 8.5, s 84).

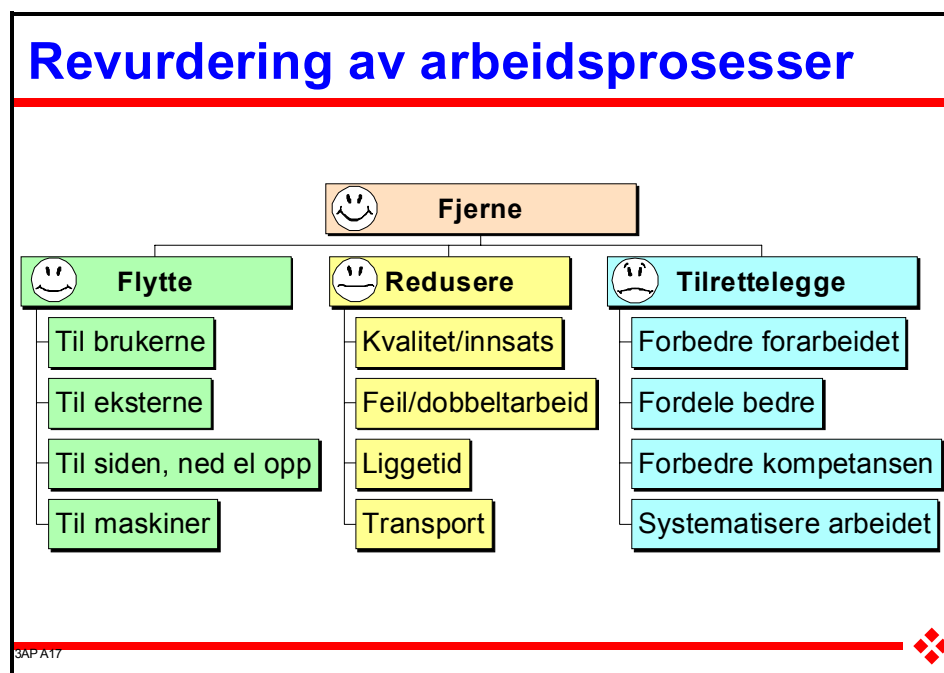
Produksjonsmål pr saksbehandler

Å innføre *produksjonsmål pr saksbehandler og nemndleder* vil antakelig være en god idé, bl a fordi det kan bidra til en jevnere og mer rimelig fordeling av saker på hver enkelt.

I forbindelse med fastsetting av produksjonsmål pr saksbehandler bør UNEs ledelse *vurdere årsakene til de store produksjonsforskjellene mellom seksjonene*.

7 MULIGE TILTAK: SAKSGANG OG ARBEIDSFORMER

Figur 16 gir en oversikt over mulige angrepsmåter ved rasjonalisering av arbeidsprosesser.



Figur 16

Vi bør i utgangspunktet søke å *fjerne* oppgaver og arbeidsoperasjoner som ikke er nødvendige eller tilfører vesentlig verdi. Kan ikke oppgavene eller operasjonene fjernes, kan vi forsøke å få *flyttet* dem eller *redusere* ressursinnsats og/eller tidsforløp. Er heller ikke dette mulig, bør vi *tilrettelegge* for en mer effektiv arbeidsprosess.

UNE har allerede vurdert en rekke slike tiltak gjennom Effektiviseringsprosjektet. Vi skal likevel påpeke noen muligheter, formidle noen forslag, og generelt invitere UNE til fortsatt å være på utkikk etter oppgaver og operasjoner som kan fjernes, flyttes, reduseres eller tilrettelegges bedre.

7.1 Fjerne oppgaver og operasjoner

Så vidt vi forstår foregår kommunikasjonen mellom nemndleder og saksbehandler stort sett skriftlig i dag, ved at sakene sendes imellom dem med rettelser og merknader. Det vil antakelig være mer effektivt å *erstatte en del av skriftligheten med muntlig kommunikasjon*, for eksempel ved at flere saker samles og drøftes direkte mellom partene.

Et mer vidtgående forslag er å *la saker gå til nemndmøter uten at det i forkant er skrevet innstilling*. Vedtaket som fattes i nemndmøtet kan skrives av saksbehandler i møtet, som i den danske modellen (se avsnitt 3.2, s 38).

Et drastisk forslag, som vi ikke er parat til å vurdere nærmere nå, går ut på å rendyrke UNE som «domstol» og *avvikle ordningen med egne saksbehandlere* (se avsnitt 6.1, 6.1, s 62, 63). Dette må forutsette at klager eller klagers advokat gjør et desto grundigere arbeid med klagen, og at UDI gis anledning til tilsvær før saken behandles av nemndleder eller i nemndmøte, med UDI og klager med advokat til stede. Løsningen må også forutsette en forenklet prosedyre for behandling av åpenbart grunnløse klager (se avsnitt 7.2 nedenfor).

Som vi skal se senere (avsnitt 8.5, s 83) har nemndledere behandlet en del saker uten saksbehandlerstøtte i Kosovo- og Irak-prosjektene. En slik arbeidsform er altså ikke utenkelig i UNE. Om det kan ligge noen produktivitetsgevinst i en slik ordning, avhenger av hvor lang tid nemndlederne vil måtte bruke for å skrive begrunnede vedtak. Vi mangler foreløpig grunnlag for å vurdere om en slik reform vil styrke eller svekke tilliten til klageordningen blant klager og andre aktører. Det ligger imidlertid nær å anta at klagerne vil ha mindre ressurser og en dårligere utgangsposisjon enn det UNEs saksbehandlere har for å komme opp med vektig «motinformasjon» til UDIs avslagsbegrunnelser.

7.2 Flytte oppgaver og operasjoner

Overføre oppgaver eller operasjoner til klagerne

Å avvikle UNEs saksbehandling vil innebære at klagerne pålegges et større ansvar for saksforberedelsen. Ut over dette regner vi det som lite sannsynlig at det ellers finnes oppgaver eller operasjoner som kan overføres til klagerne.

Overføre oppgaver eller operasjoner til eksterne instanser

Som allerede nevnt (avsnitt 6.1, 62) har UNE og KRD allerede diskutert om man i Norge bør kopiere den danske løsningen for behandlingen av «åpenbart grunnløse» klager (se avsnitt 3.2, s 34). Vi har registrert noe skepsis til et slikt prinsipp i andre frivillige organisasjoner, men tanken har ikke møtt sterke motforestillinger. Forutsetningen for at dette skal virke effektiviserende, er at NOAS kan håndtere etterprøvingen med mindre ressursbruk enn UNE.

Overføre oppgaver eller operasjoner til kolleger eller «opp» eller «ned» i strukturen

Enhver organisasjon, UNE inkludert, bør jevnlig vurdere om oppgaver utføres på riktig nivå. En revurdering behøver ikke innebære at oppgaver skyves «nedover» i organisasjonen. Det kan av og til være like rasjonelt å flytte oppgaver «sidelengs» eller «oppover» for å unngå unødige transportetapper. Ofte er det likevel mest å spare på å overføre oppgaver til billigere arbeidskraft. Dette kan også bidra til jobbutvidelse og kompetanseutvikling for disse.

Et eksempel på en slik løsning kan være forslaget om et sjikt med «nemndfullmektiger» – etter modell av dommerfullmektiger – som sammen med sekretariatet kan ha ansvar for enklere saker (se avsnitt 6.1, s 63). En kan så bruke nemndleder målrettet i saker med større grad av tvil. Et annet eksempel er forslaget om å bringe støttepersonell (sekretærer/assistenter) inn i seksjonene for å få et smidigere samarbeid om oppgavene (jvf den svenske ordningen omtalt i avsnitt 3.1, s 30).

Overføre operasjoner til maskiner

Vi ser ikke for oss at de mest tidkrevende oppgavene i UNE kan automatiseres. Flere har imidlertid pekt på at saksbehandlingen kan effektiviseres gjennom videreutvikling av maler og mer bruk av standardformuleringer.

Eksterne aktører har også bemerket at UNE gjør bruk av lange sitater i vedtakene, særlig fra UDIs sakspapirer. Dersom dette innebærer avskrift, bør UNE enten be om å få dokumentene oversendt elektronisk så materialet kan kopieres inn, eller nøye seg med henvisninger. UNE bør også vurdere om scanning av innkomne papirer og elektronisk dokumentbehandling kan være besparende og/eller forenkle tilgjengeligheten til sakspapirene.

Flere av dem som ble intervjuet pekte ellers på at *maskinparken* representerer et vesentlig hinder for produktivitet i dag. Kopimaskiner og printere er for kompliserte og oppfattes som tidstyver.

7.3 Redusere arbeidsmengde og tidsbruk

Redusere kvalitet og/eller innsats

Det er utarbeidet retningslinjer og maler for saksbehandling, men det gjenstår å *få til en felles forståelse av hva som er et akseptabelt nivå for grundighet* i de ulike sakstypene. Under intervjuene i UNE pekte flere på en unødvendig grundighetskultur med potensial for effektivisering.

UNE har fått ros for at *vedtakene er mye bedre nå* enn da oppgaven lå i Justisdepartementet. At vedtakene er omfattende, oppfattes av noen som bra. Andre mener at vedtakene er for «perfekte» og omfattende – de avspeiler en kultur med behov for stor sikkerhetsmargin, og det legges for mye arbeid i sakene. Vedtaksmalene kan omarbeides slik at vedtakene blir kortere.

Arbeidsinnsatsen bør doseres bedre i forhold til det sakene fortjener. Nemndkonstruksjonen er etablert med tanke på saker med vesentlige tvilsspørsmål. I dag brukes det for mye tid og ressurser på å behandle de enkle sakene. Enkle og kompliserte saker bør skilles tidligere i systemet, og de enkle sakene bør avgjøres raskt og komme ut av systemet. Det er mulig å kjøre parallelle løp der man har ulike prosedyrer for enkle og vanskelige saker.

Redusere feil og dobbeltarbeid

Merknadsutformingen bør ta mindre tid. Merknadene er ofte for lange og de er i tillegg skrevet i en slik form at de ikke kan brukes av nemndleder direkte. Dette fører til dobbeltarbeid. Dagens retningslinjer (4-6 sider) er gode nok såfremt de følges.⁶

Flytanalysen viste at saker som har vært forberedt etter én behandlingsmåte, kan bli *overført til en annen behandlingsmåte* senere (se tabell 2i avsnitt 2.2, s 23–26). Som nevnt tidligere (s 45) er dette i og for seg betryg-

⁶ Enkelte nemndledere mener imidlertid at saksbehandlerne ikke har fått god nok opplæring og at kvaliteten på merknadene er for dårlig.

gende. Dersom saksbehandlingen er kommet så langt at vedtak eller merknader er mer eller mindre ferdig, fører imidlertid endringen til at dokumentet må igjennom en *omfattende revisjon*. Særlig kan mye arbeid være bortkastet dersom en sak «nedgraderes» fra «nemndmøte» til «nemndleder alene», siden merknader er mer omfattende enn vedtak.

Nå er det visstnok nokså sjelden at behandlingsmåten endres på et så sent tidspunkt. Vi har fått antydning at endring fra «nemndmøte» til «nemndleder alene» forekommer i et par prosent av tilfellene; endringer den andre veien skjer kanskje litt oftere. Det er mulig dette ikke representerer noe problem, eller at ulempen oppveies ved den rettssikkerhetsgevinst som følger med. Vi vil likevel anbefale UNEs ledelse å se nærmere på dette spørsmålet.

Redusere liggetid

Vi har inntrykk av at tidspunkt for nemndmøte oftest fastsettes før saken er ferdigbehandlet, men at praksisen varierer noe. Det har *åpenbart en gunstig virkning på totalt tidsforløp at møtet berammes før saksbehandlingen er fullført*.

Som nevnt i avsnitt 6.2 (s 65) forekommer det at saksbehandler og nemndleder *prioriterer saker ulikt*. Det fører til unødvendig liggetid og bør unngås.

Noen av dem vi har intervjuet, understreker at *arkivet må være à jour*. I dag forekommer det at vedtak sendes ut uten at nye momenter i saken er tatt med, fordi de ikke er kommet fra arkiv til saksbehandler i rett tid.

Redusere transport

Samarbeidet mellom nemndlederne og sekretariatet er et tema som samtlige i UNE har vært opptatt av. Det er antakelig slik at effektiviteten i UNE vil kunne bedres hvis det arbeides med å *få sakene til å flyte bedre mellom nemndledere og sekretariatet*.

7.4 Tilrettelegging

Forbedre forarbeidet

Godt råmateriale legger grunnlaget for effektivt arbeid. Det ville vært en stor fordel for UNE om beslutningsgrunnlaget var fullstendig og utfyllende når klagebehandlingen tar til. I dag er situasjonen den at stadig nye sakspapirer tilflyter UNE mens saken er under behandling. I mange tilfelle kan det se ut som om klagers advokat først begynner å sette seg inn i saken rett før nemndmøtet.

Det er iallfall i prinsippet mulig å bøte på dette problemet gjennom bestemmelser om en «*deadline*» for innsendelse av dokumenter, slik at materiale som kommer til etter fristen, avvises. Gevinsten må imidlertid veies opp mot de rettssikkerhetshensyn som tilsier at saken skal vurderes ut fra alle relevante momenter.

I dag sendes ikke sakspapirer ut til nemndmedlemmene før møtet. Nemndmedlemmene får papirene utlevert om morgenen før møtet, eventuelt ved ankomst Oslo dagen før, og leser dem igjennom så langt de rekker det.

Heller ikke i Sverige sendes papirene ut på forhånd. De er imidlertid tilgjengelige i arkivet, og det er visstnok vanlig at nemndmedlemmer gjennomgår dem noen dager på forhånd. Dette er imidlertid enklere å få til i Sverige der nemndmedlemmene er færre og lokalisert i eller nær Stockholm.

At kopier av sakspapirer ikke spres utenfor huset, har noen klare fordeler ved seg. Dagens ordning er for så vidt også i tråd med idéen om muntlighet og bevisumiddelbarhet; fordypning i sakspapirer kan føre til at legmedlemmene blir saksbehandlere snarere enn meddommere. På den annen side bør det være små motforestillinger mot å *sende ut landinformasjon på forhånd*, slik at nemndmedlemmene får anledning til å oppdatere seg når det gjelder viktige bakgrunnsforhold.

Fordele bedre

Gjennomgangen av produksjonsdataene (avsnitt 5.3, s 50) viser at det er *store variasjoner i produksjonen* fra måned til måned. Noe av dette kan skyldes utvalg av sakstyper til *dugnader*. Hensikten med disse er å få tatt en stor mengde saker innenfor et kort tidsrom, gjerne i forkant av innrapportering til produksjonsstatistikken. Mange opplever disse «skipptakene»

som samlende for seksjonene, de skaper lagånd og gir tydelige felles mål og tydelige resultater på kort tid.

Selv om dugnadene øker produktiviteten i seksjonene, er det likevel et problem at de fører til *spissbelastninger i andre ledd av organisasjonen* som disse ikke er dimensjonert for å takle. Det finnes flere eksempler på at Serviceenheten har problemer med å få ekspedert sakene i samme tempo som de kommer inn etter dugnader. I så fall kommer ikke sakene nødvendigvis raskere ut av UNE-systemet – bare raskere ut av seksjonene. Tallene i figur 10 (s 53) tyder dessuten på at dugnader fører til økt opphopning av andre typer saker.

Generelt har *både INKA og Serviceenheten en ujevn arbeidsbelastning* som følge av ujevn produksjon i fagseksjonene («rykk-og-napp-produksjon»). Dette fører til at disse enhetene enten har for mye eller for lite å gjøre, og det blir vanskelig å få til gode rutiner for jevn produksjon i støtteenhetene.

Vi anbefaler at UNE tilrettelegger sin virksomhet slik at saksproduksjonen blir jevnere fordelt. En jevnere arbeidsbelastning vil totalt sett gi et bedre flyt i systemet. En løsning kan være å fordele saker som egner seg for dugnader jevnere i rapporteringsperioden, eller at noen saksbehandlere ørmerkes til slike saker i hele perioden.

Noen fremholder for øvrig at det er en ujevn arbeidsfordeling både nemndledere imellom og saksbehandlere imellom, der enkelte har uforholdsmessig få saker. UNEs ledelse bør se nærmere på dette.

Forbedre kompetansen

Som tidligere nevnt mener enkelte at *opplæringen av saksbehandlere* bør styrkes. Videre trenger en del *retningslinjer* ytterligere avklaring. Det gjelder f.eks. 15-månedersregelen og hvordan man skal forholde seg til helse spørsmål.

En oppdatert og velfungerende *praksisbase* vil gjøre saksbehandlingen lettere. Vi kommenterer dette nærmere i avsnitt 9.1 (s 86).

Systematisere arbeidet

I dag kan det gå med atskillig tid til å finne ut hvor en sak befinner seg, selv om dette i og for seg skal fremgå av saksbehandlingssystemet. UNE er i ferd med å innføre et nytt *informasjonssystem* som viser hvor sakene er til enhver tid. Dette systemet vil også gjøre det mulig å kartlegge flyt og dødtid

i saksbehandlingen på en langt bedre måte enn i dag (jvf avsnitt ?, s ?). Vi ser dette som *et stort fremskritt*, men minner om at utbyttet av slike systemer avhenger av hvor motiverte og disiplinerte hver enkelt ansatt er i bruken av det.

Vi har fått opplyst at mange telefoner pga restanser og andre ytre hendelser gjør det vanskelig å konsentrere seg om saksbehandlingen. Flere melder om at lørdagene brukes for å få sakene unna. UNE bør vurdere å finne ordninger som gjør det mulig for den enkelte å *skjerme deler av arbeidstiden*.

Noen fremholder at *alminnelige saksbehandlingsrutiner ikke er godt nok innarbeidet*:

- ▶ Det er ofte feil i *saksnummer* (f-nummer i Fremkon).
- ▶ Det mangler ofte *vedtakskoder*, noe som fører til at sakene går frem og tilbake mellom arkiv og saksbehandlere. Dette stjeler mye tid.
- ▶ Det er behov for *korrekturlesing av vedtakene*. Alle 708 saker som ligger i praksisbasen inneholder skrivefeil og/eller dårlig språk.
- ▶ Feil i *utsendelser* forekommer.
- ▶ Brev går ut *uten kopi til arkiv*.

Det er antakelig fortsatt behov for opplæring av saksbehandlere og nemndledere i slike rutiner.

8 MULIGE TILTAK: ORGANISASJONSSTRUKTUR

I rapporten fra prosjektgruppen for effektivisering legges det frem to alternativer for ny organisering av Juridisk avdeling. Vi har kommentert disse i et notat til UNEs ledelse. Notatet er innarbeidet i dette kapitlet.

Blant dem vi har intervjuet i UNE, er enkelte skeptiske til å gjennomføre store organisatoriske endringer nå; de mener at organisasjonen bør få arbeidsro og at det vil være kontraproduktivt å forlate et system som nettopp har begynt å bli effektivt. Andre mener at det vil være gunstig med organisasjonsjusteringer mens UNE fortsatt er i en etableringsfase. I sum oppfatter vi de ansatte i UNE som svært endringsvillige.

8.1 Alternative løsninger ifølge UNEs Effektiviseringsgruppe

Som omtalt i avsnitt 2.1 (s 20) er UNE i dag inndelt etter *land*. Begge Effektiviseringsgruppens alternativer innebærer en hovedinndeling etter *sakstype*, idet behandlingen av *asylsaker* skilles fra behandlingen av saker vedrørende *oppholds- og arbeidstillatelse og øvrige utlendingssaker*.

Intervjuene med nemndledere, seksjonssjefer og saksbehandlere i UNE viser at mange er enige i at organisasjonsinndeling etter sak i stedet for land vil virke effektiviserende, og at det er fornuftig å skille asyl- og OT/AT-sakene. Det vil ikke minst motvirke at de sistnevnte sakene blir skjøvet til side slik at restansene øker, slik tilfellet var høsten 2001. Det kan også være praktisk å la nyansatte starte med OT/AT-saker som opplæring før de flyttes over til asylsaker.

Alternativ 1: Underinndeling i prosjekter

I *Alternativ 1* deles JURA inn i to seksjoner, én asylseksjon og én «ot/at»-seksjon. Iallfall innenfor asylseksjonen ser en for seg at arbeidet organiseres i prosjekter eller team. Prosjektene skal være avgrenset i tema og tid. De kan være knyttet til bestemte land eller til bestemte problemstillinger eller sakskomplekser. Medarbeidere som ikke er med i prosjekter for øyeblikket, inngår i en «base». Det fremgår ikke helt klart hvordan denne basen skal være organisert, men det er understreket at landkunnskapen blir ivaretatt og

at asylseksjonen derfor trolig må ha en «hovedinndeling» etter land «på lavere nivå». Prosjektene får tilknyttet nemndledere på heltid. Landrådgiverne tenkes også knyttet til prosjekter, men de må også være tilgjengelige for OT/AT-seksjonen.

Alternativ 2: Underinndeling etter land

I *Alternativ 2* fordeles asylsakene på flere seksjoner. Disse deles inn etter land. Dette alternativet ligner på dagens løsning, men saker vedrørende oppholds- og arbeidstillatelse mv er løftet ut til en egen seksjon som håndterer alle slike saker uavhengig av klagerens opprinnelse. Det er foreslått at nemndlederne rullerer mellom seksjonene i en seksmånederssyklus. Landrådgiverne kan enten beholdes i de enkelte landseksjoner, eller organiseres i en egen enhet. De må uansett være tilgjengelige for OT/AT-seksjonen.

8.2 Inndelingsprinsipper

Det finnes egentlig bare noen få prinsipper å velge blant når vi skal dele inn en organisasjon. De er sammenstilt i figur 17 nedenfor.

8 inndelingskriterier				
	HVEM	HVA	HVORDAN	HVOR
BRUKERNE	- er de? BRUKER-GRUPPE	- er problemet deres? MÅL/PROBLEM-TYPE	- er tilstanden? ALVORS-GRAD	- hører de hjemme? GEOGRAFI
UTØVERNE	- er de? PROFESJON	- kan de noe om? SPESIAL-FELT	- skal de jobbe? METODE/PROSESS	- arbeider de? PRODUK-SJONSSTED

Figur 17

Vi kan for det første velge å inndelegere organisasjonen med utgangspunkt i *brukerne* eller i *utøverne*. Innenfor hvert av disse hovedprinsippene kan vi, for det andre, skille mellom fire underprinsipper: Hvem, hvor, hva og hvordan.

Inndelingen i en brukerorientert struktur kan ta utgangspunkt i

- (a) generelle kjennetegn ved brukeren, f.eks. alder, kjønn etc,
- (b) hva slags problem brukeren har, eller målet for arbeidet med saken,
- (c) hvor alvorlig tilstanden er, f.eks. om det er tale om en akutt eller livstruende situasjon, eller
- (d) hvor brukeren hører hjemme.

En utøverorientert struktur kan deles inn etter

- (e) profesjon/yrkesgruppe,
- (f) faglig spesialfelt,
- (g) de forskjellige arbeidsprosesser som skal utføres eller metoder som skal benyttes, eller
- (h) hvor utøverne er fysisk plassert under arbeidsutførelsen.

Flere av disse alternativene glir over i hverandre. For eksempel er JURA i dag inndelt etter prinsipp d. Klagerens opprinnelsesland definerer imidlertid langt på vei hva slags problem vedkommende står overfor, hvilken alvorlighetsgrad det er tale om, og hva slags spesialkunnskap utøverne må ha for å kunne gi saken en forsvarlig behandling.

Effektiviseringsgruppen har lagt til grunn at den i øverste inndeling av JURA skal skilles på sakstyper, dvs. prinsipp b/c. Vi har ingen bemerkninger til dette.

Når det så gjelder organiseringen av asylseksjonen, virker to av alternativene uten videre uaktuelle – nemlig prinsipp e og h. Prosjektgruppen har også levert overbevisende argumenter mot én variant av prinsipp g, nemlig organisering etter hva slags behandlingsform klagen skal få (rapportens side 9). Vi ser imidlertid ikke bort fra at andre varianter av prinsipp g kan være anvendelige innenfor både asyl- og OT/AT-seksjonen. *Organisering etter arbeidsprosess* er blitt vanligere i produksjonsenheter de senere år. Fordelen med slike løsninger er at man unngår «transportetapper», dvs. overleveringer fra én enhet til en annen. Dermed reduserer man risikoen for avvikende prioriteringer, dødtid og misforståelser enheter imellom. Vi vil derfor anbefale UNE å vurdere om det finnes andre interessante presiseringer av «prosess/metode» enn «behandlingsform».

I tillegg til prinsipp g gjenstår det følgende som mulige hovedprinsipper for organiseringen av JURA:

- ▶ Inndeling etter land (prinsipp d)
- ▶ Inndeling etter problemtype/alvorsgrad (prinsipp b/c).

Vi antar at prinsipp a (generelle kjennetegn) og f (spesialfelt) kan subsumeres under disse.

Prosjektgruppens Alternativ 2 følger prinsipp d. Alternativ 1 følger i og for seg prinsipp b/c, men som nevnt er det antydnet at prosjekter kan bli definert både ut fra problemstillinger som går på tvers av land og ut fra land.

Vi skal i det følgende reise noen spørsmål til de to alternativene.

8.3 Vurdering av alternativene

Det finnes ingen fasit for valg av organisasjonsstruktur. Alle løsninger har noen fordeler og noen ulemper. En må alltid bestemme seg for hvilke fordeler det er viktigst å oppnå, og hvilke ulemper en er villig til å betale med. Det kan være vanskelig å vite hvordan en løsning vil fungere før man har prøvd den. Vi ønsker ikke å bli oppfattet som definitive i våre vurderinger av prosjektgruppens alternativer. Vi vil imidlertid anbefale at UNE vurderer alternativene opp mot fem hensyn:

- ▶ Alternativene bør vurderes ut fra *hva slags type organisasjon* UNE er. Noen strukturløsninger passer godt for bestemte typer organisasjon og dårligere for andre.
- ▶ Strukturen bør være *oversiktlig og enkel å forholde seg til* for dem som har behov for å forstå den og bevege seg i den. Inndelingen bør følge ett og samme prinsipp på ett og samme nivå (avdeling, seksjon osv). Men det er ikke noe i veien for å ha en avdeling som er inndelt etter ett prinsipp (f eks problemtype) og seksjoner under disse som er inndelt etter et annet prinsipp (f eks geografi).
- ▶ Strukturen bør gjøre det enkelt å opparbeide og bevare den *kompetanse* man vil trenge over tid.
- ▶ Strukturen bør tilrettelegge for nødvendig ivaretagelse av *faglig ledelse og personalledelse*.

- Med mindre man er tvunget til å gjøre drastiske omlegninger eller ser svære potensielle gevinster, bør man unngå løsninger med store *usikkerhets- eller risikomomenter* eller som er *vanskelige å reversere*.

Nedenfor drøfter vi kort de to alternativene opp mot de fire siste hensynene. Deretter skal vi knytte noen kommentarer til spørsmålet om hva slags organisasjon UNE er.

Alternativ 2: Underinndeling etter land

Alternativ 2 er så vidt vi kan se en *lite risikabel* løsning. Den er *enkel* å forholde seg til, selv om asylsakene vil bli fordelt på flere landseksjoner. Fordelingen på landseksjoner er i tråd med dagens kjente og prøvede ordning. *Kompetansen* i UNE er i hovedsak tilpasset en slik struktur, selv om det muligens blir noen justeringer av grenseflater mellom seksjonene. Ved at ot/at-sakene mv skilles fra asylsakene får man muligheten til å skjerme disse mot overdreven nedprioritering og til å skape et *bredere fagmiljø* omkring denne typen saker. (Man får for så vidt også muligheten til å redusere ressursinnsatsen mot slike saker ved å flytte over ansatte til asylsaksbehandling, dersom dét er ønskelig.) Antall *mellomledere* opprettholdes, og de beholder et rimelig kontrollspenn på rundt 10.

En ulempe ved dette alternativet kan være at det bringer inn relativt lite nytt og dermed ikke stimulerer tilstrekkelig til utvikling og produktivitetsøkning. Det kan være fordelaktig om løsningen suppleres med *rullering av nemndledere* mellom seksjoner (rapportens side 10) og *spesialisering av nemndsamlinger* (side 13).

Alternativ 1: Underinndeling i prosjekter

Alternativ 1 er en *dristigere* løsning, som kanskje har større potensiale til å utløse engasjement og produktivitetsøkning, men som også har større fallhøyde.

Alternativ 1 er tenkt som en plastisk organisasjon, der gjeldende struktur skifter ganske ofte, og der prosjektene eller teamene kan være inndelt etter ulik logikk. På et gitt tidspunkt kan man f.eks. ha et par prosjekter knyttet til land med mange klagere, og et par prosjekter knyttet til tverrgående problemstillinger, som «sigøynere» eller «tortur». Prosjektene er tenkt som heltidsbeskjeftigelse for de medarbeidere som er allokert dit; ordningen er dermed en mellomting mellom en fast struktur og en «ren» prosjektorgani-

sasjon der medarbeiderne er tilknyttet flere prosjekter på én gang. Prosjektene vil ha ulik levetid, og medarbeiderne vil pendle mellom prosjekter og basen. Basen vil dermed variere i størrelse. Beskrivelsen tyder på at dette vil bli *en ganske komplisert løsning* som det kan være vanskelig å forholde seg til for både medarbeidere og de ledere som skal planlegge og bemanne prosjekter.

Alternativ 1 kan se ut til å åpne for nye og interessante muligheter for *kompetanseutvikling*. Pendling og nye personellsammensetninger muliggjør erfaringsutveksling og vil trolig fremme likebehandling. Vi er imidlertid ikke overbevist om at organisasjonsformen nødvendigvis vil fremme dybdekunnskap. Det er dermed heller ikke sikkert at den vil styrke produktiviteten.

Med én asylseksjon og én OT/AT-seksjon vil det i utgangspunktet bare være *to mellomledere* i hele JURA. Lederen for asylseksjonen vil få fag- og personalansvar for over 35 medarbeidere. Dette er etter vår oppfatning et *alt for stort kontrollspenn*. Også blant dem vi har intervjuet er det mange som påpeker at asylenheten i alternativ 1 blir for stor uten en underinndeling.

Så vidt vi forstår må man regne med en viss omsetning av yngre saksbehandlere i UNE. Det betyr at mellomlederrollen blir svært viktig, både mht personalansvar og faglig ledelse. Det er ikke nødvendigvis noen løsning å legge personalansvar til prosjektledere. Siden prosjektene er tidsbegrensede, vil det i så tilfelle bli liten kontinuitet og systematikk i ledelse og personalomsorg. Vi anbefaler UNE å vurdere dette spørsmålet meget nøye. Det kan kanskje vurderes om nemndlederrollen kan og bør omdefineres til å omfatte mellomlederansvar for en mindre gruppe medarbeidere.

Vi vil bemerke at en eventuell avvikling av tre av dagens fem seksjonssjefsstillinger *kan være vanskelig å reversere* på kort sikt dersom løsningen skulle vise seg lite vellykket.

8.4 Hva slags type organisasjon er UNE?

Ifølge Henry Mintzberg kan en organisasjon betraktes som en «organisme» som består av fem deler – jvf figur 18 på s 81.

«Hodet» består av den strategiske toppledelsen, dvs de øverste beslutningstakerne med ansvar for hele organisasjonens funksjonsmåte. I UNE inngår iallfall direktør og assisterende direktør i toppledelsen. Deres opp-

gave er å tilse at organisasjonen når sine mål og tilfredsstiller «eierne» og andre interesser.

«*Midtpartiet*» omfatter mellomlederne i linjen. De er operative ledere for dem som utfører de kjerneoppgaver organisasjonen er satt til å ivareta, og formidler informasjon og styringsimpulser mellom utøverne og toppledelsen. I UNE tilhører seksjonssjefene dette midtpartiet. Nemndlederne er ikke definert som mellomledere.

«*Fotpartiet*» består av utøverne av det faglige arbeidet (tjenesteproduksjonen, dvs klagesaksbehandlingen). I UNE tilhører saksbehandlerne fotpartiet. Nemndlederne og de lege nemndmedlemmene må også regnes inn her, siden de deltar i «produksjonen».

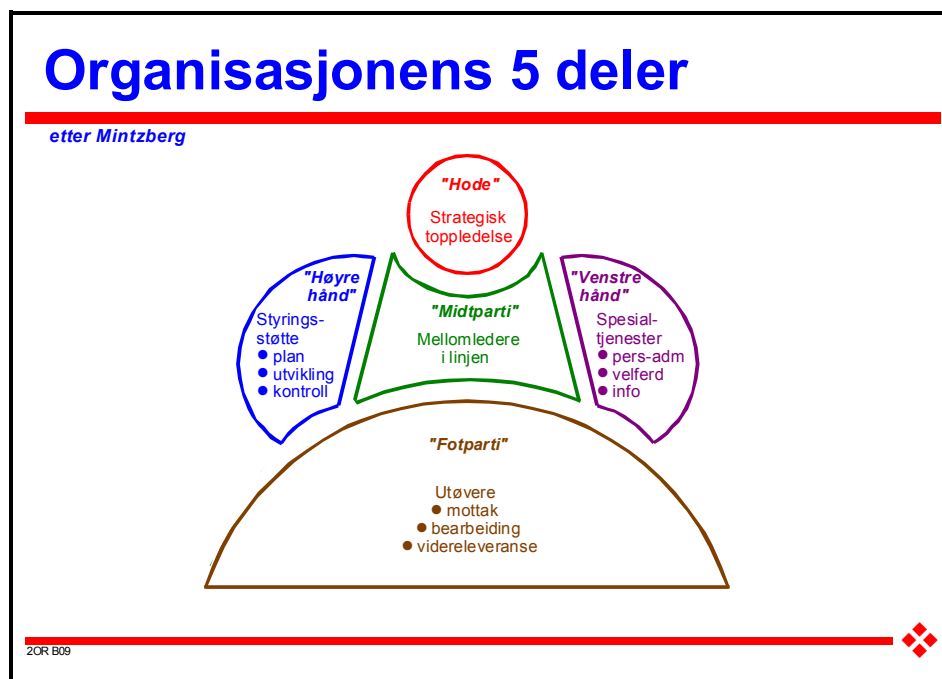
De resterende deler av organisasjonen omtales gjerne under ett som «stabs- og støttefunksjoner», men er egentlig av ganske ulik karakter. I figur 18 er de benevnt som styringsstøtte og spesialtjenester, og er plassert som henholdsvis «høyre og venstre hånd» for ledelsen.

Spesialtjenestene omfatter oppgaver av tjenesteytende karakter, som personaladministrative tjenester, kantinedrift og tjenester innenfor informasjons- og kommunikasjonsteknologi. Leveranse av slike tjenester krever ikke nødvendigvis kompetanse på organisasjonens fagområder, og kan i prinsippet leies inn utenfra.

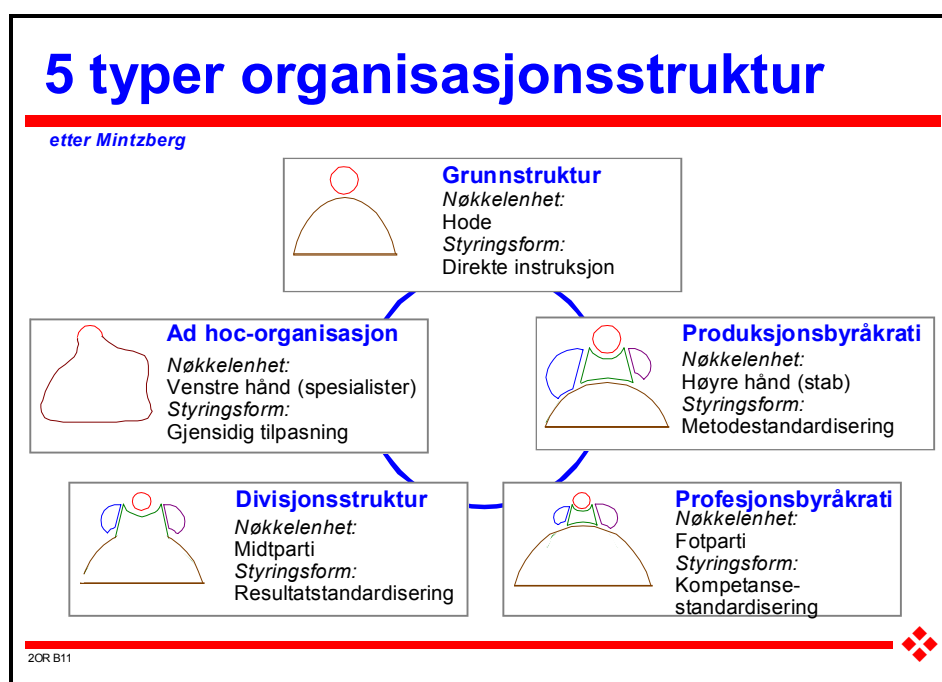
Oppgavene som faller inn under *styringsstøtte* er derimot sterkt innvevd i den strategiske og faglige virksomheten. Plan- og budsjettkoordinering, faglig og organisatorisk utviklingsarbeid, standardisering og kontroll av arbeidet i linjen er eksempler på slike oppgaver. I UNE dekker rådgiver, koordineringsutvalget og informasjonssjefen høyrehåndsfunksjoner.

De fem «legemsdelene» har ulik størrelse og betydning i ulike typer organisasjon. Mintzberg skiller mellom *fem typiske organisasjoner* – se figur 19.

Den enkleste – kalt «grunnstruktur» – finner man i ganske små organisasjoner i en oppbyggingsfase, der topplederen styrer det meste direkte og oppgavene er lite differensiert. En slik organisasjonsform er uaktuell for UNE. Slik vi oppfatter det, er det heller ikke aktuelt med en «divisjonsstruktur» med sterke, selvstendige avdelinger som nesten utelukkende styres etter resultatmål.



Figur 18



Figur 19

Blant de tre gjenværende organisasjonsformene kalles én «*produksjonsbyråkrati*».⁷ En slik organisasjon kjennetegnes av relativt høy standardisering av metoder med sikte på effektiv leveranse av «produkter» med ensartet standard og høy kvalitet. I styringen av en slik organisasjon får stabsorganer en nøkkelrolle.

«*Profesjonsbyråkratiet*» er en nær slektning. Disse benytter seg av «fotfolk» med høy kompetanse, og håndterer oppgaver der det er vanskelig å standardisere arbeidsmetoder og kriterier for valg og beslutninger. Det meste overlates derfor til utøvernes faglige skjønn.

Den siste varianten kan kalles «*ad hoc-organisasjonen*». Dette er en organisasjonsform som kan oppfattes enten som ganske primitiv eller som ganske avansert. Ad hoc-organisasjonen har flytende strukturer med lite systemer og retningslinjer. Oppgaver løses i små og store prosjekter med relativt kort levetid. Styringen skjer ved gjensidig tilpasning og forutsetter utstrakt uformell kontakt. Denne formen er egnet for organisasjoner som lever i uforutsigbare omgivelser og stadig utsettes for helt nye utfordringer som man må ha et bredt tilfang av spesialister for å kunne løse.

Effektiviseringsgruppens Alternativ 1 ser ut til å legge seg opptil «ad hoc»-varianten. Om dét er en egnet modell, vil bl a avhenge av

- ▶ om UNEs omgivelser og oppgavetilfang er så skiftende og uforutsigbart at UNE bør organisere og bemanne etter en slik modell,
- ▶ om UNE er i stand til å møte kravene til likebehandling og jevn kvalitet gjennom en «ad hoc»-struktur.

8.5 Vurdering

Valg av modell

Forslaget om prosjektorganisering fremstår som litt utydelig i effektiviseringsrapporten. Vi er uansett *i tvil om «ad hoc»-modellen med skiftende prosjekter er et naturlig valg for UNE*. Utfra sitt formål er UNE etter vår

⁷ «Byråkrati» er i organisasjonsteorien et rent beskrivende begrep som tar utgangspunkt i hvordan organisasjonen er bygd opp. Uttrykket har ingen av de negative bibetydninger «byråkrati» gjerne tillegges i dagligtale.

oppfatning snarere *et ganske typisk produksjonsbyråkrati*, med likebehandling, kvalitet og produktivitet som kjerneverdier.⁸

Vi ser verdien av å åpne for fleksibilitet, kompetanseoverføring og tverrgående prosjekter i UNE. Før man eventuelt bestemmer seg for å prøve ut Alternativ 1, anbefaler vi imidlertid UNE å «simulere» dette alternativet på papiret, dvs å gå igjennom hva slags og hvor mange tverrgående prosjekter det kan være aktuelt å etablere i en toårsperiode. Vi anbefaler også UNE å vurdere nøye om de gevinster man er ute etter med Alternativ 1 kan oppnås gjennom tilpasninger av Alternativ 2 eller et tredje alternativ, f.eks basert på prinsipp g.

Lærdom fra tidligere prosjektorganisering

Selv om vi er skeptiske til en prosjektorganisering av UNE, vil vi gjerne påpeke at mange av UNEs ansatte oppfatter Kosovo- og Irak-prosjektene som vellykkede og mer effektive enn den ordinære saksbehandling i linjen.⁹ Flere peker på at de positive erfaringene fra prosjektene må bringes inn i linjen slik at organisasjonen kan lære av prosjektene. De erfaringer som særlig trekkes frem, er:

- ▶ Seksjonssjefene har hatt et mer helhetlig faglig og administrativt ansvar for sakene
- ▶ Fastsettelse av *produksjonsmål for hver saksbehandler* (se avsnitt 6.2, s 65) virker også produktivitetsfremmende fordi en får konkrete krav å arbeide etter.¹⁰
- ▶ Det har vært et godt og tett samarbeid mellom nemndledere og sekretariat fordi nemndlederne har vært knyttet direkte til prosjektene,

⁸ Betegnelsen «...byråkrati» er dekkende selv om UNE ikke er en ordinær forvaltningsinstans, men et domstollignende forvaltningsorgan. – UNE har også trekk til felles med profesjonsbyråkratiene. Selv om det utøves atskillig faglig skjønn i UNE, oppfatter vi imidlertid likebehandlingskravet som så sentralt at det er mer naturlig å se på UNE som et produksjonsbyråkrati.

⁹ Selv om prosjektene i all hovedsak omtales positivt, er det også noen kritiske utsagn:

- ▶ Nemndleder blir nesten saksbehandler selv, istedenfor å være dommer
- ▶ For mye tid går med til nemndmøtebehandling.

¹⁰ Produksjonsmålene må imidlertid være realistiske og kunne justeres underveis. Urealistiske mål virker demotiverende, dvs stikk i strid med intensjonen.

slik at nemndledere og saksbehandlere har hatt stabile samarbeidsrelasjoner og klarere roller. Det er bl a lettere å få til omforent form på merknadene.

- ▶ Spesialisering av nemndledere fører til at sakene flyter lettere.
- ▶ Mange saker tas av nemndleder alene, uten bistand fra sekretariatet.
- ▶ Muntlig kommunikasjon mellom saksbehandlere og nemndledere har ført til enklere og raskere saksbehandling.
- ▶ Landinformasjon oppfattes som svært nyttig når det lages spesialinformasjon om aktuelle temaer. I Kosovoprojektet ble det f eks laget temanotater om barn og syke.
- ▶ Spesielt tilknyttet servicepersonell har ført til rask utsending av sakene etter ferdigbehandling.

Siden Kosovo- og Irakprosjektene var organisert i linjen og ledet av seksjonssjefene, er det grunn til å tro at lærdommen fra prosjektene vil ha *stor overføringsverdi* til det ordinære arbeidet i linjen. Vi anbefaler at UNE vurderer erfaringene fra prosjektene og ser hvordan disse kan utnyttes i en linjeorganisasjon.

Underinndeling

Seksjonsstørrelse

Dersom Alternativ 2 velges, er vi litt i tvil om inndelingen av asylenheten i mindre enheter. I Danmark utgjør sekretariatet én enhet med ca 35 personer og én leder. Som tidligere nevnt mener vi dette er ugunstig. I Sverige er imidlertid erfaringen at det har virket produktivitetsfremmende å gå fra enheter på ca 6 personer til enheter på ca 20 personer. UNE bør kanskje vurdere å etablere *noe større enheter enn i dagens modell* ved en eventuell omorganisering.

Spesialisering av nemndledere

I dag tildeles nemndledere som hovedregel sakene etter et tilfældighetsprinsipp. Dette er i noens øyne i samsvar med grunnleggende rettssikkerhetsprinsipper. På den annen side fører denne ordningen til at den enkelte saksbehandler i sekretariatet må forholde seg til mange forskjellige nemndledere. Nemndlederne har ulike krav og forventninger til saks-

forberedelsens form og innhold, noe som fører til at saksbehandler i liten grad kan standardisere sine arbeidsrutiner.

Både sekretariatet og nemndlederne er i hovedsak enig i Effektiviseringsgruppens forslag om større grad av *spesialisering av nemndlederne*. Erfaringene fra Kosovo- og Irak-prosjektene tyder også på et mer effektivt samarbeid mellom nemndledere og sekretariat i en slik spesialisert modell. For å bevare nemndsystemets integritet – dvs motvirke at nemndlederne i for stor grad integreres i forvaltningssystemet – kan det være fornuftig å *la nemndlederne rullere* mellom ulike saksområder i passende intervaller. På lengre sikt vil dette kunne bygge opp både spesialist- og generalistkompetanse.

Egen seksjon for landrådgivere?

Dersom landrådgiverne fordeles på asylseksjonene, kan OT/AT-seksjonen få problemer med å få tilstrekkelig bistand. Dette kan være et argument for å *organisere landrådgiverne i egen seksjon*, f.eks direkte underlagt assisterende direktør. Sårbarheten vil også kunne bli mindre dersom en samler denne ressursen, og det vil være lettere å koordinere informasjonsarbeidet. UNE bør vurdere gevinstene opp mot ulempene.

Assistenter i hver seksjon?

Den svenske ordningen der hver seksjon disponerer *assistenter* som bl.a. sørger for utsending og kopiering, bør også *vurderes av UNE*. Som omtalt tidligere (avsnitt 7.4, s 71) overleses Serviceenheten tidvis av dugnadsprodukter, slik at mye av gevinsten ved ekstrainnsatsen forsvinner. En organisering lik den svenske kan gjøre det enklere å se ressursene i sammenheng.

9 MULIGE TILTAK: ROLLER OG KOMPETANSE

9.1 Systematisering av kunnskap og praksis

Felles forståelse av lovverk og rettskildebruk

Intervjumaterialet tyder på at UNE bør satse sterkere på utvikling av en *felles forståelse av lovverk og rettskildebruk*, herunder noe mer standardiserte lovtolkninger. Slike lovtolkninger, som skal fungere som en basis for nemndledere og nemndmedlemmer når de skal utøve sitt skjønn, kan utvikles i samarbeid med UDI.

Systematisering og koordinering av egen praksis

Internt påpekes det at UNE bør være *raskere med å trekke konklusjoner om egen praksis*. Dette vil både styrke likebehandlingen og bidra til raskere saksbehandling. Områder som behøver eller har behovd slike avklaringer, er f.eks. 15-månedersregelen, vektlegging av helsemessige problemer, og hvor lenge en asylsøker med familie skal ha vært i Norge før de får bli her.

I Danmark brukes *Koordinationsutvalget* til en viss grad til å etablere praksis i saker med vesentlig tvil. Utvalget trer sammen som en ordinært nemnd og fører prøvesaker som gir viktige anvisninger til arbeidet i nemndmøtene. I Sverige benyttes en *utvidet nemnd* bestående av to nemndledere og fire legmenn til å etablere praksis. Enkelt saker som trenger felles avklaring samles opp og legges frem for den utvidede nemnda. Generaldirektøren sitter bestandig i nemnda, og har dobbeltstemme ved stemmelikhet.

UNEs koordineringsutvalg har foreløpig ikke hatt så mange saker til behandling. Det virker som om *det bør arbeides mer med å gi utvalgets mandat konkret innhold*. Dersom en lykkes med dette, bør utvalget kunne få en viktig funksjon i forhold til å etablere retningslinjer for saksbehandling og nemndledelse.¹¹

¹¹ Som vi så i avsnitt 4.2 (s 46), er flere eksterne aktører skeptiske til idéen om presedenser, siden få saker er helt «like». Vi antar at dette synspunktet først og fremst er gyldig for saker der det er «vesentlige tvilsspørsmål», og at det bør være mulig å etablere normer for en rekke spørsmål og sakstyper.

Systematisert landinformasjon

Noen fremholder at *landinformasjon er det viktigste bidraget* fra sekretariatet til nemndsystemet, siden landrådgiverne representerer en kompetanse som nemndlederne ikke selv har. Ifølge disse bør landrådgivertjenesten styrkes.

Både i og utenfor UNE påpekes det *UNE og UDI bør ha en felles oppfatning av situasjonen i samme land*. Det kan oppleves som unaturlig at norske myndigheter skal ha to instanser som hver for seg utarbeider landinformasjon.

Landinformasjon bør iflg enkelte i større grad *knyttes til andre lands vurderinger*. I dagens landinformasjon finnes få eller ingen henvisninger til hvordan andre lands utlendingsinstanser vurderer situasjonen. Mer systematisk samarbeid med andre land om landinformasjon kan styrke legitimiteten til vedtakene, redusere behovet for egne landrådgivere og gjøre systemet mer effektivt.

9.2 Ledelses- og styringsstruktur

Direktørens rolle i faglige spørsmål

Som nevnt i avsnitt 1.1 (s 13) har *direktøren* anledning til å gi «generelle retningslinjer» for klagesaksvurderingen, selv om han ikke kan overprøve nemndledernes vedtak i enkeltsaker. Internt i UNE er det flere som ser det som *problematiske med en slik styringsrett for direktøren i et nemndsystem*. Disse fremholder at praksis skal utvikles som en konsekvens av nemndavgjørelser og ikke i forkant gjennom instruksjon fra direktøren. Andre mener at direktøren i *for liten* grad styrer nemndlederne og at disse er alt for fristilte.

Seksjonssjefrollen

Seksjonssjefenes rolle kan oppfattes som uklar og lite tilfredsstillende. Det er behov for å tydeliggjøre innholdet i seksjonssjefers fagansvar i forhold til nemndlederens ansvar. Seksjonssjefer har ansvar for seksjonens saksflyt, restanser, styring av tidsbruk osv, men har få styringsvirkemidler i forhold til nemndlederne. Seksjonssjefrollen synes primært å være knyttet til

administrasjon og personalledelse, herunder å skape lagånd og å veilede den enkelte medarbeider.

Forholdet mellom nemndledere og sekretariat

Selv om nemndsystemet nå har eksistert i ett år er det fortsatt en viss *usikkerhet og uenighet internt i UNE om innholdet i henholdsvis nemndlederrollen og saksbehandlerrollen*. Det avholdes ukentlige møter der rollene drøftes, men flere etterlyser klarere konklusjoner etter diskusjonene der.

Flere fremholder at systemet med et «domstollignende forvaltningsorgan» fører til at *UNE blir verken «domstol» eller «forvaltning»*, og at ulike systemforståelse og ulike tolkninger av egne roller fører til uklarheter og ulike forventninger internt. Enkelte mener at det ikke er etablert et reelt nemndsystem, men et nytt byråkratisk forvaltningssystem.

I modellen med et «domstollignende forvaltningsorgan» ligger det for øvrig innebygget en statusforskjell mellom nemndledere på den ene siden og saksbehandlere på den annen. I en slik situasjon er det en utfordring for UNEs ledelse å sikre at alle ansatte føler at de er på samme lag.

Nemndmøtene tar mye tid for saksbehandlerne, og mange saksbehandlere opplever at de har en uklar og marginal rolle i møtene.¹² Nemndlederne har forskjellige forventninger og syn på hva saksbehandlere bør bidra med og bruker saksbehandlerne på ulike måter. Vi anbefaler at det utarbeides klarere *retningslinjer for saksbehandlernes rolle og bidrag i nemndmøtene*.

UNEs struktur fører for øvrig til at saksbehandlerne har *oppgaver for både linjeledelsen og nemndlederne*, og at oppgavene kan konkurrere med hverandre. Dette kan vanskeliggjøre en konsekvent prioritering av oppgaver og sette saksbehandlere under krysspress. UNEs ledelse bør muligens vurdere om det foreligger tilstrekkelig klare prinsipper for hvordan dette skal håndteres.

¹² Det samme har en del advokater og organisasjoner, jvf avsnitt 6.1, s 63.

10 AVSLUTTENDE KOMMENTAR

Utlendingsnemnda er fortsatt en organisasjon under utforming og oppbygging. Den har imidlertid ikke startet med blanke ark. Mange av medarbeiderne kommer fra den departementsavdeling som behandlet klagesaker tidligere, mens andre kommer fra førsteinstansen. Det er en utfordring for UNE å utvikle et nytt organisasjonskonsept og en ny rolle samtidig som en opptrer konsistent og holder et høyt produksjonsnivå.

Vi har opplevd UNE som en organisasjon med ledere og ansatte med et stort engasjement og en utpreget vilje til å revurdere egen rolle og arbeidsmåte. Dét har ikke minst kommet til uttrykk gjennom det interne Effektiviseringsprosjektet, som har gitt en rekke innspill til denne delrapporten.

I UNEs omgivelser har få hatt noe å utsette på at UNE brukte noe tid på å få etablert seg som organisasjon og produksjonsapparat etter opprettelsen 01.01.01. UNE har gjort et meget godt arbeid med å bygge opp systemer og rutiner. Et svangerskap bør imidlertid ikke vare lenger enn ni måneder. Hadde ikke UNEs produksjon nådd et tilfredsstillende nivå fra og med tredje kvartal 2001, ville det nok blitt reaksjoner.

I 2002 må UNE regne med å møte *forventninger om høy produktivitet* hele året igjennom. Sentrale håndgrep for å lykkes med dette, vil bl a være

- ▶ en organisasjonsform som tilrettelegger for en *saksflyt med minimal død-tid og færrest mulig transportetapper*,
- ▶ enighet mellom ledelsen, nemndledere og saksbehandlere om *hvordan saker skal prioriteres*,
- ▶ *bedre presisering* av nøkkelbegreper og -kriterier og etablering av en *praksisbase*,
- ▶ et *noe lavere ambisjonsnivå i utformingen av vedtakene*, særlig når det gjelder fremstilling av anførsler som fremgår av sakspapirer,
- ▶ *jevnere produksjon*, der dugnader ikke fortrenger løpende saker på andre områder,
- ▶ at en *unngår dobbeltarbeid ved skifte av behandlingsmåte* sent i forløpet.

Ved siden av høy produktivitet tror vi de følgende momenter vil være *avgjørende for UNEs omdømme* om et år fra nå:

- ▶ At en *høyere andel saker behandles i nemndmøter* – eventuelt at det dokumenteres at beslutningene om behandlingsmåte er tilforlatelige.
- ▶ At *prosedyren i nemndmøtene* ligger nærmere det klagere, advokater og frivillige organisasjoner oppfatter som naturlig i et domstollignende organ.
- ▶ At UNE *får etablert en praksisbase* som ikke bare kan virke veiledende innenfor UNE, men som gir UDI, KRD og andre innblikk i hva som er «gjeldende rett».