

BEVIS- OG
TROVERDIGHETSVURDERINGER I
UTLENDINGSDIREKTORATETS
ASYLVEDTAK I 2018. ANBEFALINGER TIL
REGELUTVIKLING

V/ ADVOKAT Cecilie Schjatvet

© Cecilie Schjatvet (2021)

Litteratur fra Advokatfirmaet Cecilie Schjatvet AS 2021:1

Rapport gjennomført på oppdrag fra Utlendingsdirektoratet med FoU-midler

English title: *Evidence and credibility assessments in the directors of directors' asylum decision in 2018. Recommendations for rule development.*

ISBN 978-82-692383-0-3

Omslag: *Vanessa Baird (2021)*

Trykk: Webergs print shop, Oslo

Andre publikasjoner fra Cecilie Schjatvet: Har du en sak? Marginal domstolsprøving av landfaglig informasjon NOAS (2017); Forfølgelse basert på religion og tilhørighet i sosial gruppe (seksuell legning) praksis i UDI og UNE etter Høyesteretts dom av 29. mars 2012, finansiert av Justisdepartementet etter den borgerlige fireparts samarbeidsavtalen (2015); Troverdighetsvurderinger i asylsaker: Juss og tverrfaglighet i opplæringen i fire direktorater – Belgia, Storbritannia, Sverige og Norge UDI FoU-rapport (2014); The making of UNHCR guidelines UDI FoU-rapport etter Soria Moria-II erklæringen (2010); Fredssak og selvbestemmelse 1889-1909 Pax Forlag (2013); Guide to International Moot Court Competition International Law Association (1999)

FORORD

Prosjektet ble utlyst på initiativ av og med finansiering fra Utlendingsdirektoratet (UDI). Advokatfirmaet Cecilie Schjatvet AS ble tildelt oppdraget. Rapportskriver praktiserer til daglig som advokat i Oslo og har langvarig erfaring med prosessoppdrag i utlendingsrett. Hun har tidligere publisert flere bøker, artikler og rapporter, blant annet for UDI og Justis- og beredskapsdepartementet.

Rammene for rapporten er definert av UDIs anbud om å få en fullstendig beskrivelse av bevisvurderingene i asylsaker, herunder bruken av troverdighetsvurderinger. Den bygger på en saksstudie av 150 saker fra 2018. Etter en innledende fase der Hanna Holmelin fra UDI har bistått med saksuttrekket, har saksgjennomgangen i hovedsak vært gjennomført i perioden november 2019 til februar 2020. Etter et avbrudd som følge av Covid-19-pandemien, ble arbeidet med saksgjennomgangen og rapportskrivning gjenopptatt høsten 2020.

Forskningsdesign, funnene og den endelig utforming av rapporten er rapportskrivners egne, og uavhengige av oppdragsgiver.

Underveis ble arbeidet fulgt av en referansegruppe bestående av Rachel Elisabeth Eide, Linn Krane, Henrik Ræstad Madsen fra UDI, Unni-Mette Vårdal fra Justis- og beredskapsdepartementet, Olivia Mocanasu ved UNHCR Stockholm og Tone Liodden ved Oslo Met. Professor Terje Einarsen ved Det juridiske fakultet ved Universitet i Bergen har vært kvalitetssikrer for prosjektet. Alles innsats har vært av stor betydning for prosjektet. En spesiell takk gis for at dere har lest og gitt kommentarer til utkast til rapporten og vært viktige diskusjonspartnere underveis i studien, samt til Marianne Bjørndal for redaksjonell gjennomlesning. En ekstra takk gis til Rachel Elisabeth Eide som har sørget for best mulig tilrettelegging for gjennomføringen av studien.

Oslo, mars 2021

INNHALDSFORTEGNELSE

BEVIS- OG TROVERDIGHETSVURDERINGER I UTLENDINGSDIREKTORATETS ASYLVEDTAK I 2018.

ANBEFALINGER TIL REGELUTVIKLING	1
FORORD	3
INNLEDNING	7
1 PRESENTASJON AV TEMA OG SAMMENFATNING AV FUNN.....	7
1.1 TEMA.....	7
1.2 PROBLEMSTILLING	8
1.3 FUNN.....	9
METODE OG BEGREPSBRUK.....	24
2 METODE.....	24
2.1 PROBLEMSTILLINGER OG MÅL FOR SAKSGJENNOMGANGEN OG ANBEFALINGENE	24
2.2 RETTSVITENSKAPELIGE UTGANGSPUNKTER	24
2.3 FREMGANGSMÅTE FOR KODING OG ANALYSE AV DATA I DE 150 SAKENE	33
2.4 FREMGANGSMÅTE FOR ANALYSE AV FUNN I SAKSBEHANDLINGEN OG ANBEFALINGER	42
RAPPORTENS TEMA OG BEGREPSBRUK.....	43
3 JURIDISKE BEVISREGLER – GENERELT OG I ASYLRETTEEN	43
3.1 DET GENERELLE RETTSLIGE UTGANGSPUNKT OM FRI BEVISVURDERING	43
3.2 FINNES DET SÆRSKILTE BEVISREGLER PÅ ASYLFELTET?	49
3.3 FORSLAGET OM KODIFISERING AV BEVISREGLENE.....	59
3.4 NY RETNINGSLINJE OM BEVISVURDERING RUDI-2020-006.....	60
3.5 OPPSUMMERING OG KONKLUSJON: BEVISREGLENE PÅ ASYLFELTET BØR KODIFISERES	61
4 BEGREPSBRUK.....	63
4.1 TROVERDIGHETSVURDERING SOM ET LEDD I BEVISVURDERINGEN	63
4.2 MOMENTER, INDIKATORER, KRITERIER ELLER KJENNETEGN VED VURDERING AV TROVERDIGHET?.....	63
4.3 JURIDISK STAMMESPRÅK VERSUS JURIDISK FAGSPRÅK	64
4.4 TROVERDIG ELLER PÅLITELIG.....	66
SAKSGJENNOMGANGEN.....	68
5 HVORDAN ARBEIDER UDI MED BEVIS- OG TROVERDIGHETSVURDERINGER?	68
5.1 ORGANISERINGEN AV SAKSBEHANDLINGEN VED ASYLAVDELINGEN (ASA).....	68
5.2 ASYLREGISTEREN OG FORUNDERSØKELSER AV IDENTITET HOS POLITIETS UTLENDINGSENHET	81
5.3 MOTTAK AV SAK I UTLENDINGSDIREKTORATET – Å «LEGGJE OPP» SAK ETTER RISIKO ELLER ETTER TROVERDIGHET	89
5.4 INTERVJUENE	90

5.5	GENERELT OM MERKNADENE OG VEDTAKENE	122
5.6	OPPLEGGET VIDERE	131
5.7	ID-VURDERINGER	131
5.8	BEVISVURDERING I MERKNADENE OG VEDTAKENE.....	133
5.9	TILBAKEMELDINGER	145
ANBEFALINGER-		147
6	ANBEFALING OM REGULERING AV BEVIS- OG TROVERDIGHETSVURDERINGEN	147
6.1	BEGRUNNELSE FOR ANBEFALING OM NY FORSKRIFT OG NY RETNINGSLINJE	147
6.2	BEGRUNNELSE FOR ANBEFALING OM NY RETNINGSLINJE OM BEVISREGLENE [I NY UTLENDINGSFORSKRIFTS § 7-1/I NY RETNINGSLINJE] OG SAKSBEHANDLINGSREGLENE I FORVALTNINGSLOVEN § 17 OG § 25 OG UTLENDINGSFORSKRIFTENS § 17-2 VED FASTSETTELSE AV FLYKTNINGSTATUS	152
	FORSLAG TIL BESKRIVELSE AV BAKGRUNNSRETTEEN	156
	FREMGANGSMÅTE	158
	OPPSUMMERING	162
7	ENGLISH SUMMARY TO THE REPORT: “EVIDENCE AND CREDIBILITY ASSESSMENTS IN THE NORWEGIAN IMMIGRATION DIRECTORATE’S ASYLUM DECISIONS OF 2018. RECOMMENDATIONS FOR RULE DEVELOPMENT”	163
7.1	THEME AND ISSUE AT HAND	163
7.2	FINDINGS	164
VEDLEGG OG REFERANSER.....		170
8	VEDLEGG.....	170
8.1	FUNN FRA SAKSGJENNOMGANGEN	170
8.2	TABELLER OG MALER FRA UDI	183
8.3	III. HØRINGSNOTAT.....	187
9	REFERANSER	189
9.1	LOV OG FORSKRIFT	189
9.2	LOVFORARBEIDER	189
9.3	RETTSPRAKSIS	189
9.4	UDIS RETNINGSLINJER I 2018 (UTVALGTE)	189
9.5	EMDs PRAKSIS	197
9.6	INTERNASJONALT, ANNET	198
9.7	FAGLITTERATUR.....	198
9.8	NETTSTEDER	199

BEVIS- OG TROVERDIGHETSVURDERINGER I UTLENDINGS DIREKTORATETS PRAKSIS. ANBEFALINGER TIL REGLERUTVIKLING OG FREMGANGSMÅTE	200
---	------------

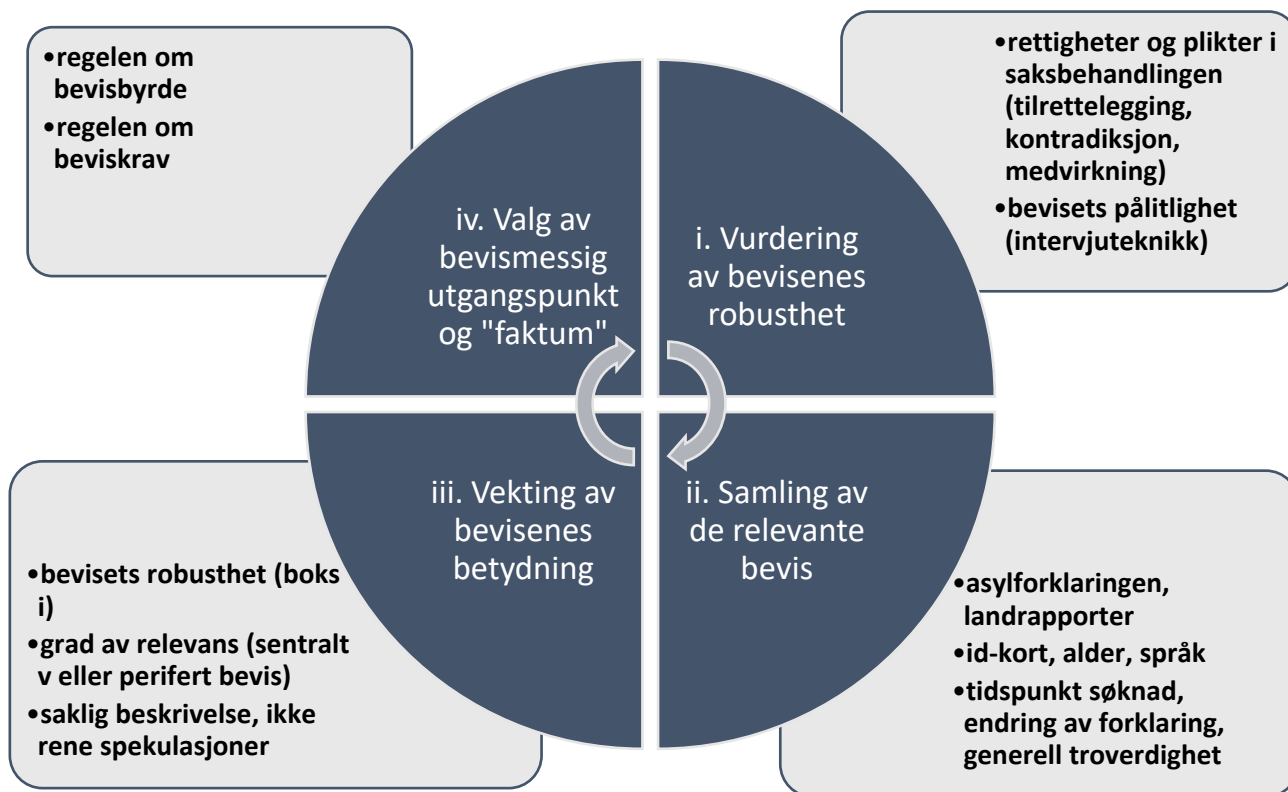
Innledning

1 PRESENTASJON AV TEMA OG SAMMENFATNING AV FUNN

1.1 Tema

Beisvurderinger er regelstyrte. I norsk rett er den uskrevne bevisregelen generelt utformet:

Beisvurderinger skal være helhetlige (alle relevante bevis skal vurderes), konkrete (basert på sakens bevis) og forsvarlige (bygge på bevis som er robuste nok til at de kan festes lit til). Dette bevisbildet skal dernest vurderes om tilstrekkelig godtgjør et forhold, der det i asylsaker gjelder et dempet beviskrav («noenlunde sannsynlig»). Beisvurderingen skal støtte seg på om bevisene er innhentet i samsvar med saksbehandlingsreglene for informasjons-, utrednings- og opplysningsplikt, der det i asylsaker gjelder en regel om delt bevisbyrde. Det innebærer derfor *en lengre tankeprosess* når det skal tas stilling til det «faktum» som skal legges til grunn i sak etter utlendingsloven § 28 første ledd. Den består av flere oppgaver (delt inn i fire i det blå feltet i figuren nedenfor). Hver av oppgavene krever at saksbehandler *både* må ta stilling til om alle av beisvurderingene samsvarer med kravet til at de skal være helhetlige, konkrete og forsvarlige (de innerste pilene i figuren), og om rettigheter og plikter om medvirkning og tilrettelegging mv. er oppfylt (grå bokser i figuren):

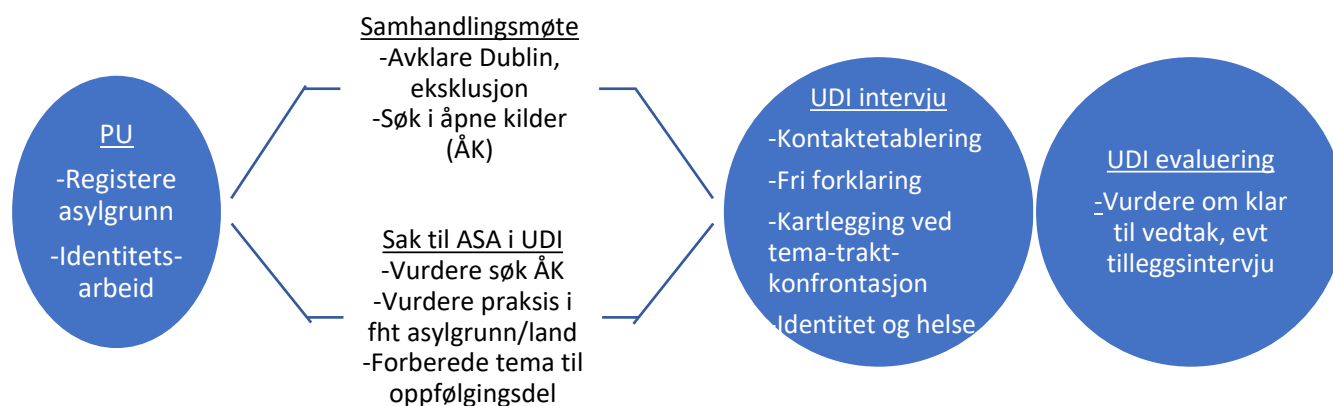


Figur 1 – Forsvarlig, konkret og helhetlig beisvurdering

I asylsaker er asylintervjuet det sentrale beviset. Søker skal her gis anledning til å forklare seg med egne ord (*fri forklaring*) og avklare motstridende informasjon, jf. utlendingsforskriften § 17-2 fjerde ledd. Utlendingsdirektoratet (UDI) har også publisert en retningslinje om intervjuteknikk som skal

sikre at det som nedtegnes, er pålitelig informasjon (det søker faktisk har gitt uttrykk for), se RUDI-2013-011. I punkt 2.1 angis at formålet med intervjuet er å «innhente tilstrekkelig pålitelig informasjon til at UDI kan vurdere» søknad om opphold etter utlendingsloven § 28 (beskyttelse) eller § 38 (humanitært grunnlag). Videre fremgår at søker har «ansvar for å sannsynliggjøre sine anførsler». Med henvisning til forvaltningslovens § 17 angis at intervjuer må sikre at saken er tilstrekkelig opplyst og derfor må kartlegge om de ulike vilkår under utlendingsloven § 28 og § 38.

For å forene behovet for rettslig relevant informasjon med behovet for pålitelig informasjon, følger saksbehandlerne ved ASA den utredende intervjumetode, som i *oppfølgingsdelen* (delen etter den fire forklaringen) har en tema-trakt-tilnærming til bevisinnhenting: Det velges et tema basert på rettslige kriterier for hva det er nødvendig å vite mer om (f.eks. familieforhold i sak der æresdrap er anførselen). Temaet introduseres for søker ved hjelp av den intervjutekniske traktmetoden der saksbehandler starter vidt, som ved inngangen til en trakt, for så å stille ulike åpne spørsmål knyttet til det valgte temaet inntil søker ved bruk av mer rettede spørsmål er brakt til enden av trakten og det som det er relevant å få vite mer om. *Hva* som det ved enden av trakten er relevant å få vite mer om, og hvordan få informasjon med *et sikkert nok innhold*, er ikke underlagt noen tilsvarende strategi, men skal baseres på en individuell vurdering fra sak til sak om det er stilt tilstrekkelig mange spørsmål. Bevisinnhenting fra og med Politiets utlendingsenhets (PU) registrering av asylsøknaden til endt intervju hos ASA i UDI kan illustreres slik:



Figur 2: Prosess for innhenting av bevis

1.2 Problemstilling

UDI har til denne rapporten ønsket at det foretas en saksgjennomgang for å kartlegge praksis, og at gjennomgangen danner grunnlag for forslag til en retningslinje for fremgangsmåten ved bevisvurderinger. Rapporten skal ta utgangspunkt i og følge opp funn fra to undersøkelser i 2014. Den ene av de to gjennomførte en Questback-undersøkelse som blant annet viste at saksbehandlerne mente det kom for lite informasjon ut av intervjuene som kunne benyttes i vedtakene (Bollingmo et.al., 2014). I den andre rapporten ble dette funnet satt i sammenheng med at ASA ikke hadde en strategi for bruk av oppfølgingsspørsmål (Schjatvet, 2014). På denne bakgrunn

er det for denne rapporten tatt utgangspunkt i at utfordringer med bevisvurderingen i asylsaker er nært knyttet til utfordringer ved bevisinnhenting.

For å gi gode svar på hvordan saksbehandlerne vurderer bevis, omfatter saksgjennomgangen derfor også en undersøkelse av bevisgrunnlaget: Først stilles spørsmålet om hva kartleggingen av Politiets utlendingsenhet (PU) identitetsarbeid og UDIs arbeid med asylintervjuet fører frem til av relevante, sikre (robuste) bevis. Dernest, hvordan viser vedtak og interne notater at saksbehandlerne løser de bevismessige oppgavene som illustrert i figur 1 over? For å få mest mulig informasjon om fremgangsmåten ved bevisvurderingen, har saksgjennomgangen kun bestått av saker med interne notater der det føres dialog med kollega/leder om vurderingen av bevisene.

1.3 Funn

Funnene i denne rapporten er basert på en gjennomgang av 150 saker fra 2018 (vedtaksåret). I 2018 hadde asyltilstrømningen til Norge gått vesentlig ned, og nesten all asylsaksbehandling hadde gått tilbake til Asylensheten (ASA) med faste ansatte saksbehandlerne. Det var derfor ventet at vedtakene fra 2018 ville gi uttrykk for UDIs «beste praksis».

Gjennomgangen viser at saksbehandlingen ved ASA i all hovedsak er grundig, er konsekvent med hensyn til risikovurderingene samt at tema-trakt-modellen for intervjuteknikk overholdes.

Det ble samtidig gjort funn i saksgjennomgangen som kan danne grunnlag for å foreta endringer i praksis, og som kan deles inn i **følgende tre hovedbudskap (i – iii)**:

1.3.1 (i) Formålet med bevisinnhenting under intervju bør endres til kun å angå innsamling av robuste (sikre) nok bevis.

Det første hovedbudskapet er at saksbehandlerne fortsatt opplever at intervjuene i for liten grad gir sikker nok informasjon til bruk i vedtaket, og at det mest utfordrende med vedtaksfatting er å formulere begrunnelser for bevisvurderingen i avslagssaker (ved innvilgelser begrunnes ikke bevisvurderingen). Forslaget til endring går ut på at formålet med bevisinnhenting bør endres slik at det kun handler om å samle inn robuste (sikre) nok bevis.

I dag angir UDI, som nevnt ovenfor, et todelt formål med intervjuet: å hente ut relevante bevis (utfra en rettslig vurdering) og at bevisene skal være pålitelige (intervjuteknikk), jf. RUDI 2013-011 punkt 2.1. Det todelte formålet viser tilbake til tema-trakt-modellen som skal sikre pålitelige svar til det rettslig relevante temaet. Rapportskriver mener at formålene her er feil angitt. Kravene til at bevisvurderingen skal være forsvarlig innebærer at formålet med intervjuet bør endres til å innhente robuste (sikre) nok bevis. Det er også vanskelig å se at intervjuteknikk, som angår måten bevisene innhentes på, kan være et mål i seg selv.

Det grunnleggende poenget er imidlertid at det å sørge for at informasjonen som innhentes, er pålitelig (intervjuteknikk) er noe vesentlig annet enn å sikre at den har et robust/sikkert nok innhold (bevis- og saksbehandlingsregler) til å kunne inngå som bevisgrunnlag i et vedtak.

For eksempel: «Jeg vet ikke hvor gammel jeg er, men mamma har sagt jeg er 14 år», kan være et *pålitelig* svar på et *relevant* spørsmål om søkers alder. Dersom den etterfølgende alderstesten konkluderer med 16 år, beviser utsagnet bare at søker, eller egentlig moren, faktisk ikke kjenner til rett alder. Hvorvidt søker her har løyet eller generelt mangler troverdighet, er med dette bevisutsagnet fortsatt uklart. Alderstester kan være usikre, og avgjør ikke om søker er 14, 15 eller 16 år. Selv om formålet med intervjuet (sikre tilstrekkelig pålitelig informasjon) er oppfylt, har ikke saksbehandler nok *robuste* (sikre) opplysninger til å begrunne et avslag på beskyttelse.

Det er videre en tydelig forskjell mellom den tilnærmingen som er rettet mot arbeidet med å få pålitelige svar, og arbeidet med å få svar av sikkert nok innhold. Intervjuteknikkens tema-trakt-modell gir en langsom fremgangsmåte som skal sikre at bevisene har god «kvalitet», det vil si at det som sies, er et reelt uttrykk for søkers oppfatninger (pålitelighet). Det skal derfor arbeides med flere hypoteser (søker har/har ikke et beskyttelsesbehov), det skal ikke stilles ledende spørsmål og konfrontasjon av motstrid skal utsettes til enden av trakten.

For eksempel: En spørsmålsrekke som søker å finne ut om søker har mottatt en arrestordre som sannsynliggjør at en arrestasjon har funnet sted, kan se slik ut: «Fortell mer om arrestasjonen»; «Fortell alt som skjedde, steg for steg»; «Kan du si mer om hva politiet sa eller gjorde?»; «Sa de hvorfor de var der?» og «Hvordan fikk du vite at de skulle arrestere deg da de kom til huset ditt?». Hvis svaret på det siste spørsmålet er «De fortalte meg det», er det et pålitelig svar på at søker har fått muntlig informasjon om å være under arrest. Dersom formålet er å avdekke motstrid i en forklaring der landrapporter opplyser at politiet benytter arrestordre som personen må signere, er bevisutsagnet derimot lite egnet til å inngå som et bevisgrunnlag. Svaret rommer fortsatt muligheten for at søker også fikk skriftlig informasjon.

Den rettslige tilnærmingen til opplysningen av en sak som ligger i forvaltningsloven § 17 tredje ledd, angis der at en part skal «gjøres kjent med bevis av betydning», står i en viss motstrid til tema-trakt-modellen. I eksemplet over ville det å følge forvaltningsloven § 17 tredje ledd ha betydd at søker hadde fått fremlagt landinformasjonen som sa at slike arrestasjoner skjer ved undertegning av en arrestordre. Intervjuteknikkens tema-trakt-modell forutsetter at det skal være mulige å konfrontere søker ved «enden av trakten» (f.eks. «Hadde politiet med seg noe du måtte signere?»), som søker kan avkrefte eller bekrefte. Men dersom det ikke gjøres, eller dersom søker på det tidspunktet er ufokusert eller sliten vil denne tilnærmingen føre til en mangel på robuste (sikre) bevisutsagn i intervjuet.

*

Saksgjennomgangen inneholder flere funn som understreker at det er av betydning å endre formålsbeskrivelsen slik at bevisinnhenting angår behovet for å få robuste (sikre) bevis. Funnene viser at saksbehandlerne fortsatt opplever som et problem at intervjuene ikke gir nok bevisutsagn til bruk i vedtaksprosessen. Rapportskriver anser at problemet har å gjøre med et stort detaljfokus som i dag gjelder ved bevisinnhenting under intervjuet og som er tett knyttet til dagens formålsbeskrivelse om å få pålitelige bevis.

Funnene kan forklares både ved å ta utgangspunkt i de interne notatene («merknadene») og ved å ta utgangspunkt i intervjuene:

Ved å ta *utgangspunkt i de interne notatene («merknadene»)* som saksbehandlerne skriver underveis i vedtaksprosessen gir saksgjennomgangen tydelige funn. Den bevismessige problemstillingen som går igjen i merknadene angår saksbehandlerens tvil om hva søkers bevisutsagn går ut på (altså at bevisutsagnet er usikkert, for lite robust). Og i denne sammenheng, tvil om saken har «nok» vage bevisutsagn til at de samlet kan utgjøre en begrunnelse for manglende troverdighet.

Det som dernest er av betydning, er at kollega/leder (i UDI 2. hånd) sin respons på de usikkerhetene ved bevisbildet som saksbehandler påpeker, gjennomgående er at det «kunne ha blitt spurt mer om» eller vært hentet inn «flere detaljer» underveis i intervjuet. Hvorvidt et svar fra søker kan inngå i en begrunnelse i vedtak vurderes således opp mot detaljnivået i svarene fra søker. Dette gjelder både i saker der det foreligger en viss motstrid («søker svarte unnvikende på»), og i saker der det er spørsmål om forklaringen er mulig/plausibel («søker burde kunne forklare seg langt mer detaljert dersom søker hadde vært utsatt for ...»). Saksbehandler kommer likevel i mål dersom det finnes vage eller unnvikende utsagn om tilgrensende tema som gjør at søker anses å ha forklart seg «gjennomgående vagt og unnvikende».

Rapportskriver forstår dette som en måte å vurdere bevis på der et tilstrekkelig bevisgrunnlag oppnås ved at flere vage og unnvikende svar kumuleres (samles opp) til saksbehandler har «nok». Illustrert med et bilde utgjør denne formen for kumulering av bevis et prinsipp om at *ett eple sier ingenting, mens en sekk med epler sier alt*. Dette detaljfokuset gjør at det ikke regnes som nødvendig å problematisere hvordan svarene kunne blitt mer tydelige.

Til dette funnet tas forbehold om at saker der det ikke var behov for å opprette merknader, ikke er tatt med i saksgjennomgangen. Disse sakene kan tenkes å gi et litt annet bilde av hvordan bevisinnhenting med gjeldende modell fungerer.

Det understrekes at både fokus på detaljer og kumulering av vage eller unnvikende svar er fullt ut legitime måter å vurdere bevis på. Spørsmålet her er om dette er en hensiktsmessig fremgangsmåte når det over lang tid skaper utfordringer i vedtaksfasen.

Tas det *utgangspunktet i intervjuene*, viser saksgjennomgangen at det som oftest er svarene i oppfølgingsdelen som er utfordrende å vurdere om utgjør sikre nok bevis på vage eller unnvikende svar. Det er ikke uttalelsene i den frie forklaringen som trekkes frem. Dette viser at mye av bevisvurderingen finner sted i oppfølgingsdelen, og at dette skjer ved en kontroll av søkers frie forklaring og beskyttelsesbehov (i UDI-2013-011 punkt 2 omtales dette som å kartlegge søkers beskyttelsesbehov). Intervjuene bekrefter at hovedstrategien for å sikre nok detaljer (bevis) i intervjuet er, «spør mer», slik som uttrykt i merknadene over.

Saksgjennomgangen viser imidlertid at strategien med å spørre mer for å innhente flere detaljer i liten grad fører til bevisutsagn av et mer sikkert innhold. Det drøftes heller ikke i merknadene hvordan svarene i intervjuene kunne ha blitt tydeligere. Fraværet av slike drøftelser kan forstås som

en aksept for at søkers svar er vage, og hvordan oppnå mer sikre (robuste) bevisutsagn etterlyses ikke.

Gjennomgangen identifiserer riktignok også at noen kategorier spørsmål går igjen. Disse er knyttet til årsakssammenhenger; slik som søkers relasjon til forfølger, forfølgers motiv eller egenskaper ved søker og forfølger. Dette viser hvilke rettslige tema som i det i praksis ofte er behov å få vite mer om, men det synliggjør ikke en praksis som angir en strategi for hvordan man kan innhente mer robuste (sikre) bevis.

Rapportskrivers observasjon er at det som i dag beskriver som tema-trakt-modellen, i realiteten utgjør en tema-trakt-detalj-modell som er dårlig egnet til å innhente robuste (sikre) nok bevis. Dette fordi detaljfokuset som den utredende intervjumetode fører med seg, er basert på en forutsetning om at detaljer i svarene er en stor fordel ved bevisvurderingen. Saksgjennomgangen indikerer det motsatte. Rapportskriver ser derfor en sammenheng mellom de utfordringer som oppstår når man har for få sikre bevis i vedtaksprosessen og den utredende intervjumetode som eneste verktøy eller standard for den type bevisutsagn som danner det beste bevisgrunnlaget. Det gis her således både påpekning av modellens teoretiske grunnlag (hvordan den er tenkt å virke) og hvordan den fungerer i praksis. Det kan pekes på to funn som er gjennomgående og som adresserer både det ideelle og den praktiske fungering av den utredende intervjumetode:

Metoden angir at åpne spørsmål gir mer pålitelige bevisutsagn. Saksgjennomgangen viser at åpne spørsmål er korte spørsmål, og at korte spørsmål tenderer til å genere korte svar. Formaningene til søkerne om at de må oppfylle sin bevisbyrde ved å «fortelle så detaljert som mulig» og «fortelle alt om ...» henger derfor ikke så godt sammen med at spørsmålene først og fremst skal stilles åpent. Videre legger metoden for dårlig til rette for at det gis robuste (sikre) svar. Fokuset på å få pålitelige svar (intervjuteknikk) ved at det skal stilles åpne spørsmål ganske langt ut i oppfølgingsdelen, går i praksis på bekostning av fokus på å få svar som har et sikkert nok innhold (kravet til at bevisvurderinger skal være forsvarlige).

En annen årsak til utfordringene med bevisgrunnlaget i vedtaksprosessen, er at saksbehandlerne i liten utstrekning foreholder søker bevis av betydning underveis i intervjuet. Saksgjennomgangen viser at det kun var et fåtall av sakene der søker ble foreholdt motstridende landinformasjon eller andre åpenbare svakheter ved egen forklaring. Det betyr at søkerne ikke blir gjort oppmerksom på betydningen av et lite utfylt svar, eller at det detaljerte svaret som er gitt, forteller om omstendigheter som er ukjent i landrapporter. Når søker mangler slik informasjon, vil bevisbildet som alle bevisutsagnene til søker består av, også bli både ufullstendig og uklart. Dette er for så vidt ikke helt i tråd med den utredende intervjumetodens modell, men praksis viser at trakttilnærmingen og detaljfokuset er en krevende og langdryg prosess. Også her synes anvendelsen av modellen å gå på bekostning av et fokus på å få svar som har et sikkert nok innhold.

**

I norsk rett er bevisvurderingen fri. Den utredende intervjumetoden er også én anerkjent, forskningsbasert tilnærming til bevisinnhenting som en kan velge å ta i bruk. Det er derfor grunn til å

gjenta at gjeldende tilnærming med detaljfokus og kumulering av bevis utgjør en *fullt ut legitim måte å fastlegge faktum på*. Den delen av funnene som gjelder fremgangsmåten for vurdering av bevis behøver derfor ikke å tilsa et behov for endring.

Rapportskriver mener likevel at det kan gis fire grunner til at kumulering av bevis ved hjelp av det som kan beskrives som en tema-trakt-detalj-modell innunder den utredende intervjuemetode *ikke* bør være den foretrukne, og i alle fall ikke den eneste tilnærmingen til bevisvurderingen i asylsaker:

- For det første, som allerede nevnt, intervjuteknikkens formål om å innhente tilstrekkelige pålitelige bevis faller litt på siden av det som trengs for å treffe vedtak. Tilnærmingen skaper problemer i vedtaksfasen, også for de erfarne saksbehandlere i ASAs stab som dette 2018-materialet tar utgangspunkt i.
- For det andre, tid er av betydning, og den gjeldende fremgangsmåten inviterer en allerede lang intervjuprosess til å bli enda lengre. Sakene ga heller ikke inntrykk av at det her kunne tenkes et «sluttpunkt» på et tidligere tidspunkt i intervjuene og at saksbehandlerne samtidige ville ha ment at de hadde «nok» til å treffe et vedtak. For å bruke bildet som ble tegnet over: Det er vanskelig å tenke seg en felles standard når eplesekken er stor eller tung nok.
- For det tredje har tema-trakt-detalj-modellen et potensial til å undergrave formålet med å innhente mest mulige sikre (robuste) bevisutsagn fra søker. Dels er det slik fordi måten spørsmålene stilles på, ikke henger så godt sammen med oppfordringen «fortell så detaljert som mulig». Dels er det fordi intervjuteknikkens oppfordring om å utsette konfrontasjoner synes å ende med at det ikke blir tid eller oppmerksomhet nok til å forelegge søker motstrid og bevis av betydning.
- For det fjerde bør erkjennelsen av at asylintervjuet fortsatt utgjør hoved-beviset i sakene ha betydning for hvordan UDI ser på gjennomføringen av intervjuet. I mange saker vil intervjuet i praksis være det eneste beviset ved siden av generelle landrapporter. Til tross for at PUs identitetsavklarende arbeid har tilført saksmappene en rekke nye tekniske undersøkelser, viste saksgjennomgangen at dette sjelden inngikk som bevis under intervju eller i vedtaksprosessen. Den misnøye saksbehandlerne har i dag over at intervjuet gir et for usikkert bevisbilde, kan spores tilbake til funnene i 2014-rapportene, og det er derfor grunn til å tro at dette er en situasjon som vil vedvare.

Hvordan saksbehandler kan innhente flere robuste (sikre) bevis i intervjusituasjonen angår det andre overordnede budskapet i rapporten.

1.3.2 (ii) Intervjuet bør innrettes slik at det kommer tydelig frem at søker er foreholdt motstridende vesentlige bevis og er gitt anledning til å gi en meningsfylt respons. Informasjon om rettigheter og plikter under saksbehandlingen bør dokumenteres i intervjuet.

Gjennomgangen av intervjuene viser at de rettigheter og plikter som ligger i saksbehandlingsreglene vies liten oppmerksomhet. Særlig er det uklart hvordan saksbehandlerne settes i stand til å anvende den delte bevisbyrden og søkers rett til kontradiksjon.

Rapportskriver foreslår en endring der intervjuet gjennomføres i samsvar med saksbehandlingsreglene om rett til informasjon og kontradiksjon, samt at intervjuet dokumenterer hvordan saksbehandlingsreglene er overholdt. Forslaget bygger på følgende resonnement:

Forvaltningslovens § 17 tredje ledd krever at søker blir forelagt bevis som er vesentlige for avgjørelsen av søknaden. Etter utlendingsforskriften § 17-2 femte ledd plikter saksbehandlerne å gi søker anledning til å avklare motstrid. Funnene i saksgjennomgangen viser at dagens tema-traktmodell legger opp til at saksbehandlerne tar opp slike bevis av betydning på en indirekte måte («fortell mer om ...»). Gjeldende fremgangsmåte er begrunnet med intervjuetekniske hensyn, som angir at tidlige foreholder av bevis kan svekke bevisenes kvalitet. Selv om den også er ment å romme at søker skal konfronteres med motstrid, gjøres det i liten grad.

Leses utlendingsforskriftens § 17-2 i sammenheng med forvaltningsloven § 17 tredje ledd, som gir søker rett til å få fremlagt bevis av vesentlig betydning og gis anledning til å kommentere bevisene før det treffes vedtak (forvaltningens utrednings- og informasjonsplikt), antas det at motstriden/beviset bør fremlegges før eller under intervjuet. I dag medfører den utredende intervjuemetoden at det sjelden blir tid eller anledning til konfrontasjon. Den indirekte tematiseringen av beviset som ligger i at saksbehandler ber søker om å «fortelle mer» om et bestemt forhold ivaretar ikke retten til kontradiksjon. Søker må både bli opplyst om bevisets innhold og bli orientert om bevisets betydning, og særlig den betydningen det har for reglene om bevisbyrde og beviskrav. Dersom de intervjuetekniske hensyn som tilsier at konfrontasjoner skal foretas mot slutten av intervjuet faktisk gjennomføres, innebærer det uansett at søker først får ivaretatt sin rett til å besvare sakens sentrale spørsmål etter å ha sittet 3-4 timer i intervju.

Funnene kan forklares ved å ta utgangspunkt i intervjuene, sett i lys av funnene i de interne notatene («merknadene»):

Saksgjennomgangen av intervjuene viser at søker sjelden får presentert bevis av betydning for beskyttelsesbehovet (slik som landinformasjon, praksis som beskrevet i rundskriv). Til sammenligning konfronteres søkerne med alderstester og noen få ganger for resultater fra søk i åpne kilder.

Saksgjennomgang av merknadene kaster ikke noe nytt lys over spørsmålet. De inneholder ingen problematiseringer av informasjons- og kontradiksjonsretten eller hvilken betydning den kan ha for søkers evne til å oppfylle sin bevisbyrde. I stedet drøftes om bevisutsagn som indikerer svekket troverdighet, er pålitelige nok (intervjueteknikk) dersom søker ikke er spurt mer om forholdet i intervjuet.

Saksgjennomgangen viser dernest at *intervjuene* ikke dokumenterer hvorvidt søker er orientert om sine prosessuelle plikter og rettigheter eller hvordan forvaltningen har overholdt sine. En del ganger kan det leses ut av spørsmål som stilles underveis ved at søkerne i alle fall blir orientert om sin plikt til å opplyse saken, og ved at de blir minnet om at det er viktig for sakens utfall at de forklarer seg så detaljert som mulig. Dette er uansett en mangelfull orientering om reglene.

I 1/3 av intervjuene sikres ikke en fyllestgjørende fri forklaring, det vil si en fri forklaring som dekker alle nødvendige elementer som må være til stede ved et beskyttelsesbehov: hva søker frykter, hvem som har motiv til å forfølge og hvorfor søker er utsatt. Ingen av sakene problematiserte hvorvidt søkerne faktisk forstår hva de bør opplyse om for å anses å ha oppfylt sin bevisbyrde. Dette ble i stedet tematisert indirekte med kommentarer som «fortsatt vet jeg lite om ...», eller «for at jeg skal

vite hva som har skjedd med deg, må jeg vite alt om ...». I noen av disse sakene var søker åpenbart lite meddelsom og samarbeidsvillig, noe som burde gi det påtrengende å gjøre søker uttrykkelig oppmerksom på betydningen av medvirkningsplikten.

Det kan legges til at for den resterende 2/3 av sakene, så kom den dekkende beskrivelsen av beskyttelsesbehovet først frem i oppfølgingsdelen av intervjuet. De dukket opp i form av mindre «frie forklaringer», altså lengre avsnitt som svar på oppfølgingsspørsmål. Dette er uheldig fordi det da blir uklart for andre enn de som arbeider i UDI hvorvidt dette skal anses som en del av de frie forklaringen eller ikke. Videre er slike mindre frie forklaringer langt ut i intervjuet av en annen karakter enn den der søker forklarer seg med egne ord ved intervjuets oppstart.

*

Det bærende hensynet bak retten til kontradiksjon er å sikre flest mulig materielt riktige avgjørelser. Dette ved at kontradiksjon gir en bedre opplyst sak. Rapportskriver antar derfor at dersom søker blir informert om bevis av betydning og gis anledning til å gi en meningsfylt respons, så vil det produsere flere robuste (sikre) bevisutsagn. I dag synes saksbehandlerne for raskt å forlate den frie forklaringen for å begynne med oppfølgingsdelen/kartleggingen. Da glipper muligheten til å få mer robuste (sikre) bevisutsagn ved at søkerens rett til kontradiksjon og plikten søkeren har til å oppfylle sin bevisbyrde kommer i bakgrunnen. Når oppfølgingsdelen samtidig underlegges tema-trakt-modellen med et medfølgende stort detaljfokus, så gir det en så langsom arbeidsmåte for å hente ut bevis at det i praksis synes å bli liten anledning til eller tid til forholdelser.

Asylavdelingen ASA har over tid endret noe på hvordan den frie forklaringen legges opp, hvorvidt søker skal kunne forklare seg helt fritt eller om forklaringen skal rammes noe inn. Etter det rapportskriver har fått opplyst, har det ikke vært forsøkt en tilnærming der det opereres med en felles oppfatning av hvilke elementer en fyllestgjørende fri forklaring skal inneholde.

Rapportskriver foreslår derfor at søkeren må støttes i å avgi en fyllestgjørende fri forklaring og dernest blir forelagt bevis av betydning før tema-trakt-modellen introduseres i en oppfølgings-/kontrolldel. Forslaget forutsetter at søker først får avgitt en fullstendig fri forklaring, og at UDI legger til rette for og bistår med at denne blir dekkende. Forslaget innebærer således at intervjuteknikken, som i dag skal sikre at bevisene innhentes på en pålitelig måte, får en litt annen funksjon.

Forslaget innebærer et annet syn på den kunnskapen som bør ligge til grunn for innhenting av bevis enn det som gjelder i dag. Det er derfor nødvendig å begrunne nærmere hvordan rapportskriver forstår den rolle intervjuteknikken bør ha.

**

For det første er det i dag underkommunisert til saksbehandlerne i ASA at spørsmålet om hvordan et bevis er hentet inn, også er et anliggende for jussen. I dag omtales bevisinnhenting som et intervjuteknisk spørsmål. Rapportskriver understreker at hvordan bevis hentes inn, har en lovbunden side til forvaltningens utrednings- og informasjonsplikt, jf. utlendingsforskriften § 17-2 og forvaltningsloven § 17. Det er disse saksbehandlingsreglene som skal sikre at en sak blir godt nok

opplyst, med andre ord at bevisgrunnlaget blir sikkert (robust) nok. Intervjuteknikk som metode for innhenting av bevis har til sammenligning ingen tydelig rettslig forankring i verken lov eller forskrift.

I denne sammenheng er det også viktig å understreke at den utredende intervjumetode, selv ikke i sin ideelle form, kan anses som et verktøy for å produsere bevisutsagn med et robust (sikkert) innhold. Hva som er innholdsmessig sikre bevis, er noe annet enn hva som er pålitelige bevis, se Lie 2012 (side 39).¹ Det første hører til jussen, det andre til intervjumetoden. Den delen som angår bruk av flere hypoteser, fri forklaring og åpne spørsmål sammenfaller riktignok med god forvaltningsskikk, men selve tema-trakt-modellen har ingen egen rettslig forankring. Den kan uansett ikke stå til foretrengsel for de rettigheter og plikter som søker har, dersom bruken går på bekostning av disse rettighetene.

For det andre antar rapportskriver at den foreslåtte endringen uansett ikke vil gå på tvers av den forskningen som begrunner tema-trakt-modellen. Tidlig forholdelse av bevis anses riktignok som uheldig fordi den kan påvirke saksbehandlers evne til å stille åpne spørsmål (bekreftelsesfellen) og søkers mulighet til å gi pålitelige opplysninger, se Rachlew et al., 2020.² Denne forskningen omtaler likevel bare forhold som vil være *egnet til* at saksbehandler faller i bekreftelsesfeller eller til å påvirke søkers evne til å forklare seg godt nok. Den omtaler ikke vitterligheter eller forhold som ikke er rettet mot hvorvidt søker snakker sant eller usant.

For eksempel: Det vil på den ene siden være lite heldig å ta opp med en iraner som anfører konvertering til kristendom, at de færreste (hvis noen) vil bli trodd, selv om dette for så vidt er en vitterlighet. Saksbehandler ville da ha gitt uttrykk for at han eller hun allerede hadde gjort seg opp sin mening, og søker ville lett oppleve at det vil være nytteløst å si noe som helst. Annerledes vil det være med bevis av betydning, som den landinformasjonen som danner grunnlag for at UDI i utgangspunktet har en praksis for avslag. Enten forut for intervjuet eller etter at en fyllestgjørende fri forklaring er innhentet, kan den iranske konvertitten opplyses om at landinformasjonen som UDI baserer seg på, tilsier at de som konverterer uten å vekke oppmerksomhet ikke risikerer forfølgelse. Saksbehandler må understreke at dette er generell informasjon, og at søkers vitnesbyrd kan gi indikasjon på noe annet. Søker kan så spørres om han eller hun har informasjon som kan tilsi at det foreligger en risiko for forfølgelse ved retur.

¹ Se Nils Erik Lie *Parts- og vitneavhør – i straffesaker og sivile saker*, 2012, som på side 39 skriver at «... vitnepsykologisk forskning har lært oss adskillig om feilkilder ved menneskelig observasjoner og gjengivelser av disse. Vitnepsykologien har imidlertid bare i liten utstrekning kunnet bidra til å styrke vitneforklaringer som bevismiddel.» Se også Lie, «Utviklingslinjer i det praktiske bevisbildet» i Aarli et. al., 2015, 49–75.

² Rachlew, Løken og Bergstuen *Den profesjonelle samtalen: en forskningsbasert intervjumetodikk for alle som stiller spørsmål* (2020). Intervjumetodikken er basert på vitnepsykologiske undersøkelser og avhørsmetodikk. Rachlews doktorgrad *Justisfeil ved politiets etterforskning* (2009) medvirket til at politiet innførte den engelske avhørsmetodikken P.A.C.E som på norsk blir kalt K.R.E.A.T.I.V., supplert av Langballe, Gamst & Jacobsen «Den vanskelige barnesamtalen: Hvordan snakke med barn om sensitive temaer» (2010), og på asylfeltet av blant annet vitnepsykolog Per-Anders Granhag.

For det tredje må det også sies at forskningen som begrunner intervjueteknikken, kan ha sine begrensninger. Særlig er det grunn til å påpeke at forskningen på intervjueteknikk mangler et kritisk blikk på *hvordan* den mener at det er et bevismessig gode at tema-trakt-metoden leder til bevisutsagn med stor detaljrikdom. Fra et intervjueteknisk perspektiv anses detaljer som kommer frem etter tema-trakt-modellen å ha *større* bevisverdi enn direkte svar på konfrontasjoner, se Rachlew, Fashing i Aarli et.al., 2015.³ Dette fremstår for rapportskriver som en antakelse. I en doktorgrad legges det tvert imot til grunn at intervjueteknikken *ikke* har kunnet «bidra til å styrke vitneforklaringer som bevismiddel», Nils Erik Lie, 2012 (s. 39). Funnene i denne saksgjennomgangen er egnet til å underbygge noe av Nils Erik Lies observasjon om at intervjueteknikken ikke bidrar til å styrke intervjuene som bevismiddel.

Det skal også nevnes at politiet har møtt på tilsvarende utfordringer som UDI med at avhør ikke inneholder nok informasjon som følge av de samme manglene som er nevnt her.⁴ Når dette oppstår på så vidt forskjellige fagfelt, indikerer dette at intervjueteknikken har i seg mekanismer som kan hindre produksjon av sikre (robuste) bevis. Når disse mekanismene samtidig kan føres tilbake til en uriktig antakelse innen denne forskningen om at detaljer styrker vitneforklaringer som bevismiddel, innebærer det at gjeldende tema-trakt modell ikke så lett kan forankres i forskningsmessige anbefalinger. Forskning på intervjueteknikk bør derfor ikke være noe som står i veien for å vurdere å endre intervjuets oppbygning.

Rapportskriver konkluderer derfor med at det er forsvarlig å foreslå en endring av hvordan intervjuene legges opp. Grunnene til anbefalingen kan oppsummeres slik:

- Forvaltningen har plikt til å legge til rette for at søker avgir en fri forklaring og rett til å bli foreholdt bevis av betydning, jf. utlendingsforskriften § 17-2 fjerde ledd og forvaltningsloven § 17. Det er hensiktsmessig at denne plikten forstås slik at en fyllestgjørende fri forklaring skal innhentes, og at søker veiledes og gis informasjon om betydningen av at denne ikke er dekkende. Søker må gis tydelig informasjon både i forkant av og underveis i intervjuet om betydningen av den frie forklaringen og betydningen av at et svar for eksempel oppleves som vagt eller unnvikende. Dersom dette ikke gjøres, er det vanskelig for søker å vite hvordan

³ Asbjørn Rachlew og Ivar Fahsing, Kapittel 6 Politiavhøret i Aarli et.al. *Bevis i straffesaker. Utvalgte emner* (2015). På side 251 under kapittel 6.8 *Detaljenes bevisverdi* fremgår: De psykologiske feilkildene vi har omtalt ovenfor [det vises til kroppstegn på løgn], endrer selvsagt ikke på det faktum at en forklaring som kan etterprøves og underbygges med eksterne faktum, har høyere bevisverdi enn forklaringer som ikke kan underbygges gjennom eksterne informasjonskilder. Det er i dette kryss-sjekk-perspektivet at graden av detaljer blir relevant. Detaljene i en forklaring bidrar ikke bare til at informasjonen kan etterprøves; relevante detaljer gir et mer informativt og tryggere beslutningsgrunnlag. Hvor detaljert en vitneforklaring bør være, avhenger av sakens alvor og vitneobservasjonens betydning i det totale bevisbildet. Etterforskerens oppgave blir i denne anledning å sørge for at et vitneutsagn følges opp med detaljert informasjon om alle relevante variabler, for eksempel lysforhold, observasjonens varighet, avstand, eventuelle hindringer for eller grunner til at vitnet husker spesielt godt, osv.»

⁴ I 2013 oppstod et behov for en evaluering av bruk av intervjuemetodikken som følge av en bekymringsmelding fra Oslo statsadvokatembete om mangler i alvorlige straffesaker bestående av «gjentatte frie forklaringer, for omfattende avhør og fravær av konfrontasjon», se Riksadvokatens arbeidsgruppe *Avhørsmetodikk i politiet* (oktober 2013) side 11. Rapporten, der Rachlew deltok, gir anbefalinger til noen endringer, men det foreligger ikke noen empirisk forskning som adresserer problemstillingen.

innrette sin forklaring på en måte som gjør at opplysningsplikten oppfylles. For forvaltningen blir det tilsvarende vanskelig å vurdere om søker har oppfylt sin medvirknings- og opplysningsplikt. Gjeldende fremgangsmåte legger også dårlig til rette for at saksbehandler kan vurdere om bevisproduksjonen i intervjuet er et utslag av at søker har oppfylt sin bevisbyrde eller av kartleggingen som styres av saksbehandlers initiativ. Vurderingen av om søker har oppfylt sin bevisbyrde er vesentlig for anvendelsen av beviskravet «noenlunde sannsynlig». I dag vurderes isteden om søker har «godtgjort» (underbygd) sin sak gjennom sin (ofte ufullstendige) frie forklaring og detaljnivået i svarene i oppfølgingsdelen av intervjuet.

- Den nære sammenhengen som forskningen peker på at vil oppstå mellom intervjuteknikkens tema-trakt-modell og detaljfokus i svarene har skapt et langvarig problem i vedtaksprosessen. Saksgjennomgangen bekrefter ikke bare denne sammenhengen, men også hvordan intervjuteknikk som verktøyet ikke er så godt egnet til å produsere robuste (sikre) bevis.

Rapportskrivers forslag angår at det vil være mer i samsvar med de prosessuelle plikter og rettigheter dersom intervjuet deles inn i fire deler som er definert på en litt annen måte enn i dag:

Den første delen vil som i dag gjelde den frie forklaringen. I en ny andre del skal saksbehandler fremlegge bevis av betydning og motstrid på en måte som gir søker mulighet til å gi en meningsfylt respons. Etter at saksbehandleren på denne måten har innhentet svar av antatt mer robust kvalitet, vil det ligge an til en vurdering av om søkers asylforklaring fremstår som trolig (tilsynelatende troverdig) og om bevisbyrden så langt er oppfylt. Saksbehandler kan dernest i en tredje fase av intervjuet stille tematiserte kontrollspørsmål (det som i dag er oppfølgingsdelen). Det foreslås også et tillegg der det som i dag utgjør helse- og identitetsdelen, hvor det også spørres om torturhendelser, kan være relevant for vurderingen av opphold på humanitært grunnlag, jf. utlendingsloven § 38.⁵

Dette gir følgende to endringsforslag:

- Endringsforslaget for ny intervjustruktur
 - I. Fyllestgjørende fri forklaring
 - II. Forelegge bevis av betydning (eventuelle svakheter ved forklaringen), innhenting av søkers respons og konklusjon om søker har oppfylt sin bevisbyrde (ny)
 - III. Kontrollidel der søkers forklaring undersøkes nærmere der forvaltningen har bevisbyrden for at det ikke foreligger risiko for forfølgelse ved retur (tema-trakt-detalj-modellen), herunder spørsmål om
 - øvrige hendelser som kan tilsi et beskyttelsesbehov
 - identitet
 - om søker har blitt utsatt for forfølger/tortur

⁵ Se pågående forskningsprosjekt «Utredning om torturutsatte», <https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/informasjon-til-forskere-og-studenter1/pagaende-forsknings--og-utviklingsprosjekter/#link-18816>

- helse

- Endringsforslag for informasjons- og tilretteleggingspliktene under del I og II av intervjuet:
 - I. Kontakt- og etableringsfasen ved intervjuets oppstart dokumenterer orientering til søker om hva som utgjør en fyllestgjørende fri forklaring og at saksbehandler har plikt til å bistå ved å påpeke eventuelle utelatelser.
 - II. Intervjuet angir om det er et bostedsintervju eller et fullt intervju.
 - III. Intervjuet dokumenterer at søker er informert om sin rett til å bli foreholdt bevis av betydning, herunder svakheter ved forklaringen, og gis anledning til å gi meningsfylt respons.
 - IV. Intervjuet dokumenterer når slike bevis blir fremlagt.

1.3.3 (iii) Bevisreglene bør kodifiseres for å sikre en mer tydelig og presis anvendelse av bevisreglene. Det bør gis en ny retningslinje om samhandlingen mellom bevisreglene og saksbehandlingsreglene, samt om begrepsbruken når asylforklaringens troverdighet beskrives.

Det tredje hovedbudskapet i rapporten er at vedtakene ikke forklarer hvordan alle av de relevante bevisreglene er anvendt, og at saksbehandlerne ikke har en enhetlig begrepsbruk for å karakterisere troverdighet.

*

Følgende funn kan begrunne behovet for en kodifisering av bevisreglene, samt behovet for en retningslinje som angir hvordan bevisreglene og saksbehandlingsreglene virker sammen:

Ved å se *begrunnelsene i vedtakene i lys av drøftelsene i merknadene* viser saksgjennomgangen at bevisvurderingene foregikk på to måter avhengig av om svaret kunne vurderes opp mot objektiv saksspesifikk informasjon eller ikke. Det vanligste var at det ikke fantes noen saksspesifikk, objektiv informasjon, og detaljene eller sammenhengende i svarene ble da målt opp mot saksbehandlers/ASAs forventninger. Hvilket detaljnivå og hvilke detaljer som skulle kreves, var her gjenstand for en del drøftelser i merknadene, i hovedsak med det formål å kontrollere en lik behandling av hva som var å forvente. I tillegg til tvilen om det var «nok» vage utsagn til å treffe vedtak (se ovenfor), uttrykte saksbehandlerne i en viss utstrekning også tvil om hva som kunne forventes av detaljer i et svar. Funnet samsvarer med funn i doktorgrad i sosiologi om ASAs vedtakspraksis, der det også ble identifisert at ulike enheter innenfor ASA kunne har ulike forventninger (Liudden, 2019). Samtidig var det ingen problematisering av hvordan å trekke grensen for når slike forventninger krysser over i spekulasjoner.

Merknadene ga videre et tydelig funn om stor variasjon i begrepene som ble tatt i bruk for å karakterisere asylforklaringene, og om at en rekke av dem fant veien til begrunnelsene i *vedtakene*. Gjennomgangen av merknadene talte over 100 ord og uttrykk og varianter av disse som ble tatt i bruk for å karakterisere asylforklaringene. Den store bredden kommer dels av språkets naturlige variasjoner og dels av at kombinasjoner av ord og uttrykk også er talt med. Det er selv med ganske

vide definisjoner vanskelig å sortere begrepsbruken i overordnede kategorier. Begrepsbruken ble ikke problematiserte i dialogen mellom saksbehandler og kollega/leder i merknadene.

Vedtakene inneholdt også mange varianter av ord og uttrykk for hvordan å beskrive troverdighet, men ikke så mange som ble funnet i merknadene. Vedtakene benytter seg av maler som skal beskrive det rettslige utgangspunktet for vurderingen av bevis, men i seg selv er malene ufullstendige. Den måten bevisreglene ble anvendt på ble ikke fylt ut av saksbehandlerne, og mange av formuleringene etterlot tvil om det hadde blitt anvendt et riktig beviskrav.

For eksempel, når det gis en begrunnelse der en forklaring var holdt som «usannsynlig» eller «ikke plausibel» (plausibel er et synonym til sannsynlig), er enten uriktig fordi beviskravet til vurderingen av asylforklaringen er «noenlunde sannsynlig» eller så etterlater begrunnelsen tvil om beviskravet er riktig forstått. Merknadene kastet ikke noe annet lys over spørsmålet når slike formuleringer dukket opp (fravær av problematisering). Et annet eksempel på at sakskomplekset indikerer en svak forståelse av bevisreglene er at det er svært få drøftelser i merknadene om hvorvidt tvilen burde komme søker til gode.

I sum ga sakskomplekset rapportskriver et samlet inntrykk av at de ulike bevisreglene i for liten grad preger saksbehandlingen. Vedtaksmalene sørger for så vidt for at avslagene gis et utgangspunkt, ved at de innleder med at søker «ikke har godtgjort et beskyttelsesbehov», at «asylforklaringen ikke legges til grunn», og at det «ikke foreligger risiko ved retur». Utover dette nevnes ikke om søker har oppfylt sin medvirknings- og opplysningsplikt, eller om det er vurdert om tvilen skal komme søker til gode.

Rapportskriver mener at saksbehandlerne kan dra stor nytte av at bevisreglene kodifiseres. Dette vil klargjøre hvilke oppgaver saksbehandlerne har når bevisene skal vurderes og begrunnes. Hvordan bevisreglene virker sammen med rettighetene og pliktene i saksbehandlingsreglene bør også tydeliggjøres, men rapportskriver anser at slike forklaringer av sammenhenger egner seg bedre i et rundskriv. Rapportskriver foreslår derfor at bevisreglene som kommer til anvendelse i asylsaker, nedfelles i en ny utlendingsforskrift § 7-1. Rapportskriver har funnet frem til et tidligere lovforslag fra 2015–2016 om kodifisering av bevisreglene. Dette ble ikke vedtatt fordi det ble foreslått et strengere beviskrav en «noenlunde sannsynlig». Rapportskriver merket seg imidlertid at en enstemmig kommunal- og forvaltningskomité ønsket en kodifisering av bevisreglene velkommen. Det er derfor grunn til å tro at det fortsatt er et bredt politisk grunnlag for å få vedtatt en slik kodifisering.

**

Det bør også utformes en ny retningslinje for bevisvurdering som veileder om hvordan bevisreglene virker sammen med pliktene og rettighetene for saksbehandlingen av intervjuet og i vedtaksprosessen.

Som vist i *figur 1* må saksbehandlerne anvende flere sett av bevis- og saksbehandlingsregler når bevisvurderingen skal begrunnes. Bevisvurderinger utgjør en lengre tankeprosess som ikke kan løsrives fra saksbehandlingsreglene.

Rapportskiver vurderer at gjeldende retningslinje RUDI-2020-006 (om bevisvurderinger) ikke er klart nok innrettet mot hvordan bevisreglene og de prosessuelle pliktene og rettighetene virker sammen. Det kan også være ønskelig å ha en mer rendyrket juridisk retningslinje som kun inneholder rettslig forankrede forklaringer. Dersom det juridiske uttrykket rendyrkes, vil det invitere til en aktiv bruk av retningslinjen (en opplevelse av at den er forpliktende) i sammenheng med de foreslåtte forskriftene.

En slik retningslinje kan også adressere at det bør gjelde en ytre saklighetsramme for begrepsbruk og spekulasjoner. Den store variasjonen i begrepsapparatet representerer en risiko for at språkbruken flyter ut i usaklige og diskriminerende karakteristikk. Det er også et behov for å avgrense mot begreper av kvasijuridisk innhold. Saksbehandlerne benytter begreper som har (f.eks. «sannsynlig») eller kan forstås å ha et juridisk innhold (slik som «plausibel» som er et synonym til sannsynlig), eller som utgjør en juridisk sjargong (se kapittel 4 om begrepsbruk).

En retningslinje kan også adressere hvordan håndtere vurderingen av hvilket detaljnivå som forventes i søkers svar. I all bevisbedømmelse må det gis et rom for rimelighetsvurderinger. Som nevnt ovenfor er det derfor ikke nødvendigvis noe galt med at detaljene i svarene måles opp mot forvaltningens forventninger, ei heller at disse forventningene kan variere noe mellom porteføljene. At slike rimelighetsvurderinger utgjør en legitim bestanddel av bevisvurderingene bør derfor nevnes, men samtidig bør det tydeliggjøres at bruk av slike vurderinger må være underlagt en saklighetsnorm.

Det kan også tenkes at en ny retningslinje bør settes en grense mot antakelser som kunne ha vært kontrollert ved innhenting av saks spesifikk landinformasjon. Det faller litt på siden av denne rapporten å komme med anbefalinger om økt bruk av saksspesifikk landinformasjon, men for fullstendighetens skyld nevnes at saksbehandlere tidligere har gitt uttrykk for et ønske om mer saksspesifikk landinformasjon, og at det har blitt anbefalt at Landinfo i større grad bidrar på denne måten etter den modellen som har blitt benyttet i Belgia (Schjatvet, 2014).

Forslag til regelutforming og ny retningslinje er inntatt i rapportens kapittel 6.

1.3.4 Avsluttende merknader. Anbefaling om gjennomføring av prøveordning

Dersom forslagene til en ny tilnærming til bevisinnhenting under intervju er av interesse, anbefales at de innføres som en prøveordning. Det skal her avslutningsvis gis noen merknader til forhold som kan være av betydning for en slik prøveordning:

1.3.4.1 Intervjutekniske hensyn

- En forutsetning for at endringene vil fungere er at søker evner å forholde seg til informasjonen som gis. Asylsøkere har svært ulike forutsetninger og kulturell bakgrunn. Det kan gjøre det krevende å forstå rekkevidden av det som det blir informert om. I en

prøveordning kan det derfor være av betydning å engasjere kulturtolker⁶ som kan gi tilbakemelding på hvordan informasjonen kan formidles for best å bli forstått.

- De intervjuetekniske ferdighetene som saksbehandlerne besitter i dag, blir særlig viktige for å sikre tillit som gjør at informasjonen blir forstått. Intervjueteknikk blir også særlig viktig for å sikre at søker settes i stand til å gi meningsfulle svar. En prøveordning bør derfor også evaluere om de intervjuetekniske ferdighetene er tilstrekkelige eller om de må styrkes.

1.3.4.2 Bevismessige problemstillinger

- En endret tilnærming til bevisinnhenting kan lede til at nye bevismessige problemstillinger oppstår. Det kan oppstå spørsmål om når en dekkende fri forklaring er avgitt, og om hva som er hensiktsmessige oppfølgingsspørsmål i den nye foreslåtte del II (fremleggelse av bevis av betydning) og III (kontrolldelen). Ved en prøveordning kan det monitoreres hvordan praksisen kan endre seg og identifisere eventuelle nye behov.
- Dersom søker systematisk foreholdes bevis av betydning, så kan det innebære en risiko for tap av forvaltningens kontrollfunksjoner (hypotesen synliggjøres). Det kan også endre måten vedtak begrunnes på, både ved at søker også bør foreholdes bevis som taler i søknadens favør (f.eks. UNHCR- eller HRW- eller Amnesty-rapporter). Det kan også oppstå andre uforutsette utfordringer når det legges opp til endringer der vedtaksprosessen i større grad styrer intervjuprosessen. En prøveordning kan evaluere om kontrollfunksjonene er i behold og hvilke eventuelle nye problemstillinger med intervjuet og vedtaksprosessen som oppstår.
- Saksgjennomgangen viste at saksbehandlerne problematiserte om det finnes en terskel for risikovurderingen. Det var litt uklart hva problemstillingen gikk ut på, og en prøveordning kan undersøke nærmere hva denne og eventuelt andre utfordringer ved anvendelsen av det bevismessige skjønnet går ut på.

1.3.4.3 Effektivitetsgevinster

- Rapport skriver antar at forslagene innebærer at intervjuene kan ta noe mindre tid, men at det må brukes mer tid på informasjonsarbeid i forkant, ved asylregistrering eller rett forut for intervju. En prøveordning vil kunne kontrollere om antagelsene om effektivitetsgevinster slår til.
- En prøveordning kan også vurdere i hvilken grad vedtaksfasen effektiviseres ved at flere saker kan avslås på risiko.
- Dersom det i en prøveordning legges mer opp til avslag på risiko, reiser det spørsmål om landinformasjonen er tilpasset saksbehandlingen i stor nok grad. Det kan i en slik

⁶ Med kulturtolk, eller «cultural mediators», menes en som gir informasjon om hvordan en annen kultur operer med andre verdier, livutsyn, overtro, antakelser og sosiokulturelle overbevisninger med det formål å oppklare kulturelle uttrykk og begreper som er egnet til å skape misforståelser. Kulturtolker setter informasjon i en kulturell kontekst for å vise hvordan kulturelle for-oppfatninger kan spille inn. Kulturtolk er ikke en beskyttet tittel eller en egen utdanning, og i europeiske land er det ulike oppfatninger av hvilke standarder som bør ligge til grunn for arbeidet, [cultural mediator | Migration and Home Affairs \(europa.eu\)](https://www.europecouncil.europa.eu/en/cultural-mediator). I Norge finnes kulturtolker som har psykologi som fundament og standard for sitt arbeid, og som avviser essensialisering av kultur (at kultur bestemmer atferd). Kulturtolker skal ikke forveksles med regulære tolker som oversetter kulturelle uttrykk. I en ny doktorgradsavhandling fra antropologen Hilde Fiva Buzungu anbefales ikke at regulære tolker også påtar seg oppgave med kulturtolking (publisering ventes 2021).

prøveordning evalueres om bruk av mer saksspesifikk landinformasjon både gjør vedtaksfasen mer rettsikker og mer effektiv.

- Forsøket forutsetter at det er mulig å innhente mer saksspesifikk landinformasjon av tilstrekkelig kvalitet, noe som bl.a. berører Landinfos rolle og ansvar. Dette er informasjon de fleste saksbehandlere ønsker seg, men som ikke alltid er like enkel å fremskaffe.

Oslo, mars 2021

Cecilie Schjatvet

Metode og begrepsbruk

2 METODE

2.1 Problemstillinger og mål for saksgjennomgangen og anbefalingene

Den første deloppgaven går ut på å beskrive UDIs forvaltningspraksis. Bevisvurderingene i til sammen 150 saker skal gjennomgås. Gjennomgangen gjøres med øye for to overordnede *problemstillinger*:

- (1) hvilke forutsetninger forvaltningen har for å gjennomføres sine bevis- og troverdighetsvurderinger, og
- (2) hvordan vurderes bevisene?

Målet er å gi en beskrivelse av

- (3) forvaltningens fremgangsmåte når det foretas bevis- og troverdighetsvurderinger

Funnene fra saksgjennomgangen skal danne en del av grunnlaget for en normativ anbefaling av hva og hvordan en fremgangsmåte ved bevis- og troverdighetsvurderinger bør presenteres for saksbehandlerne i UDI.

I anbudet forutsettes at rapporten skal bygge videre på to tidligere rapporter over samme tema fra 2014.⁷

2.2 Rettsvitenskapelige utgangspunkter

Her skal gjøres rede for det juridiske grunnlaget for den tilnærmingen som rapportskriver har hatt til gjennomgangen av de 150 sakene. Regler og dommer (2.2.1) og litteratur (2.2.2) som har dannet utgangspunkt for det som er benyttet for å analysere sakskomplekset, gjennomgås.

2.2.1 Regler og prinsipper som mål på forvaltningens bevisvurdering

Saksgjennomgangen vil ta utgangspunkt i hvordan norske regler og høyesterettspraksis etterfølges av saksbehandlerne.

Det rettslige utgangspunktet for vurdering av bevis er angitt i tvisteloven § 21-2 første ledd. Etter norsk rett skal det saksforholdet en avgjørelse bygge på, fastsettes etter en «fri bevisvurdering». Dette utgjør en henvisning til at bevisvurderingen ikke er regelstyrt. Det forutsettes at den skal være helhetlig (ta alle bevis med i betraktning), forsvarlig (bygge på bevis av en viss kvalitet) og konkret (omfatte de forhold som gjelder den enkelte sak og ikke bare generelle forhold). Norsk juridisk

⁷ Guri C. Bollingmo, May-Len Skilbrei og Ellen Wessel *Troverdighetsvurderinger: Søkerens forklaring som bevis i saker om beskyttelse (asyl)* Fafo-rapport 2014:01; Cecilie Schjatvet *Troverdighetsvurderingen i asylsaker: Juss og tverrfaglighet i opplæringen i fire direktorater – Belgia, Storbritannia, Sverige og Norge* (januar, 2014).

litteratur tematiserer bevisvurderinger i flere doktorgradsavhandlinger, blant annet Magne Strandbergs *Beviskrav i sivile saker* (2012) og Anders Løvli's *Rettslige faktabegreper* (2014).

Forarbeidene til utlendingsloven har omtalt bevisvurderingen i asylsaker spesielt.⁸ De bygger på prosedyren i FNs Høykommissær for flyktninger (UNHCR) sin *Håndbok om prosedyrer og kriterier for å fastsette flyktnings rettsstilling* (Håndboken),⁹ og viser også til EUs kvalifikasjonsdirektiv for å avgjøre flyktnings status (Statusdirektivet eller EUQD) Artikkel 4.5.¹⁰ Det finnes også et eget prosedyredirektiv som har blitt til etter at utlendingsloven ble vedtatt.¹¹ Direktivet slår fast i Artikkel 8 at et hvert vedtak skal fattes på grunnlag av presis og oppdatert landinformasjon hentet inn fra ulike kilder, herunder UNHCR, samt en rekke andre prosessuelle rettigheter som uansett følger av norsk forvaltningspraksis. Bevis- og troverdighetsvurderinger har også vært tema i flere avgjørelser fra Norges Høyesterett.¹² I forvaltningen har Utlendingsdirektoratet gitt både generelle og spesielle retningslinjer til bevis- og troverdighetsvurderingen.¹³

Prinsipper for bevisvurderinger som følger fra avgjørelser fra Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) er i hovedsak antatt reflektert i norsk rett. Det kan likevel være av betydning å påpeke at EMD i *Chahal mot Storbritannia*, 1996, som handlet om vernet mot tortur under prinsippet om *non-refoulement*, påpekte at fravær av bevis også må anses som et uttrykk for noe. Et slikt fravær av bevis må tas med i bevisvurderingen for å tydeliggjøre at usikkerhet og det ukjente har en plass i bevisvurderinger i asylsaker.¹⁴

Samlet sett gir rettskildene en ramme for bevisvurderingen der det ikke skal stilles strenge krav til bevisene dersom nærmere angitte vilkår er oppfylt. Reglene er nærmere beskrevet i kapittel 3 nedenfor.

⁸ NOU 2004:20 kapittel 6.2.4; og Ot.prp.nr.75 (2006–2007) kapittel 3.6 (om tvil om identitet) og 5.2.3 (om flyktningbegrepet om bevis- og risikokravet).

⁹ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Handbook and Guidelines on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees, December 2011, HCR/1P/4/ENG/REV. 3, available at: <https://www.refworld.org/docid/4f33c8d92.html> [accessed 18 January 2021]

¹⁰ Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011, se vedlegg til rapporten for teksten i hele Artikkel 4.

¹¹ Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection.

¹² HR-2011-2133-A – Rt-2011-1481 (bevis- og risikokravet); HR-2012-667-A – Rt-2012-494 (vurdering av risiko som følge av seksuell legning); HR-2017-2078-A (reisebevis for flyktninger); HR-2015-2524-P – Rt-2015-1388 (internflukt og bevis- og risikovurderingen); HR-2017-569-A (subjektiv sur place); HR-2019-2344-A (alderstester); HR-2020-1799-A (vektleggingen av tvangsretur); HR-2020-2408-A (forståelsen av hjemland). Disse avgjørelsene er nærmere omtalt i punkt 3.2.1 nedenfor. Se også i Rt-2012-1985 (lengeværende barn I) og Rt-2012-2039 (lengeværende barn II) om vurderingstidspunktet og bevisfakta.

¹³ RUDI-2020-6 gir generelle retningslinjer. I tillegg fremkommer spesielle retningslinjer (det som før het praksisnotater) relatert til de enkelte søkerland under de deler som omtaler vurderingen av om det foreligger en «velbegrunnet frykt for forfølgelse», se f.eks RUDI-2012-1 *Asylpraksis Sri Lanka avsnitt 5*.

¹⁴ *Chahal mot Storbritannia*, 1996 (103).

2.2.2 Juridisk flyktningerettslig teori og internasjonal juridisk bevisteori

De siste 10 årene har det kommet en rekke publikasjoner om bevisvurderinger i asylsaker, både rettsvitenskapelige fremstillinger og tverrfaglige undersøkelser. Her skal gjennomgå de som anses som mest relevante, og forklare hvorledes de har dannet grunnlag for ytterligere kriterier som bevis- og troverdighetsvurderingene i sakskomplekset kan måles på.

I Norge har sosiologen Tone Liodden avlagt doktorgraden *The burdens of discretion. Managing uncertainty in the asylum bureaucracy* (2017). Liodden undersøkte hvorledes saksbehandlere i UDI forholdt seg til tvil ved troverdighetsvurderingen av asylsaker. Liodden anbefaler at UDI bør sikre en struktur som gir rom for og forvalter denne tvilen da denne sakstypen er særlig sårbar for at bevisvurderingene blir for generelle og preget av bestemte forventninger om hva søker bør kunne opplyse om.

Forutbestemte kriterier for hva som forventes av asylsøkeren vil utgjøre en tilnærming til sakene i den grad dette dokumenteres.

Det svenske Migrationsverket og UNHCR har utgitt en rapport over forvaltningspraksisen, *Kvalitet i svensk asylprøving* (2011). Studien viste at det da ikke fantes noen enhetlig tolkning av beviskravet «velbegrunnet frykt», verken ved bruk av terminologi eller ved anvendelse i praksis (side 208).

Enhetlig bruk av terminologi og anvendelse av begreper vil bli benyttet som et mål ved saksgjennomgangen.

I Sverige har det også blitt utgitt en bok om de spørsmålene som stilles under Migrationsverkets asylintervju, av psykologene Veldhuizen, Horselenberg, Landstrøm, Granhag og van Koppen *Establishing Origin: Analysing the Questions Asked in Asylum Interviews* (2016). Boken tar opp intervjumetode, som faller litt på siden av det denne rapporten befatter seg med. Når det kommer til innholdet i de spørsmålene som stilles til asylsøkerne, er problemstillingen til Veldhuizen et.al. om forvaltningen ber om et detaljnivå som fra et minnepsykologisk perspektiv ikke kan forventes at reproduseres (kunnskapsnivået i vår selvbiografiske hukommelse). Detaljfokuset i UDIs praksis er for så vidt en relevant problemstilling for denne rapporten, men til sammenligning er rapporten her opptatt av om et detaljfokus er egnet til å gi sikre (robuste) nok svar. Det minnepsykologiske perspektivet blir her en underproblemstilling for det tilfellet at et fokus på det selvbiografiske minnet er den type bevisutsagn som en helst ønsker å bygge en robust bevisvurdering på.

Denne rapporten har ikke en tverrfaglig metode, og som det fremgår av funnene, anses dette som en forlatt problemstilling. Når søker bes fortelle mer om et aspekt av beskyttelsesbehovet, angår det som oftest ikke evnen til å fremskaffe selvbiografiske detaljer, men om søker kan grunngi sin anførsel om at han eller hun har sittet fengslet, blitt truet eller lignende.

Av nyere forskning på EUs asylprosedyrer har rapporten kunnet støtte seg på Ida Staffans *Evidence in European Asylum Procedures* (2012) og Marcelle Reneman *EU Asylum Procedures and the Right to an Effective Remedy* (2014).

Staffans utgangspunkt danner en metodisk innfallsvinkel som passer godt for gjennomføringen av denne rapporten. Hun tar utgangspunkt i at de ulike interesser på søker og forvaltningens hånd ofte kan føre til ulike oppfatninger av virkeligheten og fakta (side 36). Sammenlignet med straffeprosessen, har ikke forvaltningsprosessen samme preg av tvekamp («two party procedure»). Dette gjør seg gjeldende ved at bevisbyrden er delt, men ikke minst ved at ansvaret for bevisenes robusthet også er delt, noe om bringer søker og forvaltning nærmere hverandre (side 40). Dette gjør seg også gjeldende ved at forvaltningen tradisjonelt sett har rettet oppmerksomheten mot overordnede samfunns mål og mindre mot følgene av gale avgjørelser. Dette gjør at forvaltningslovene i mindre grad har et utbygd regelverk for beviskrav og hva som bør være skillet mellom generell informasjon i forvaltningssystemet og saksspesifikk informasjon (side 41). Oppsummert gir dette en tilnærming til saksgjennomgangen en må være oppmerksom på for å vurdere hvordan bevisreglene kommer til anvendelse. Både samspillet mellom søker og saksbehandler og forvaltningens tradisjoner kan gjøre det mer uklart hvordan bevisreglene anvendes. Samtidig bør disse særtrekkene ha betydning for de anbefalinger som gis.

Staffans gir videre en forklaring på betydningen regelen om bevisbyrde har for vurderingen av bevisenes robusthet som gir en tilnærming til¹⁵ materialet som også er anvendt i denne rapporten. Hun påpeker at bevisbyrderregelen har to deler: en som angår den praktiske etableringen av fakta gjennom forklaring og dokumentasjon, og en som angår forpliktelsen til å sikre at saken blir tilstrekkelig opplyst. Sistnevnte angår plikten til at opplysningen av saken må være tilstrekkelig god eller robust (side 76–7). Hun peker dernest på en gjennomgående utfordring relevant for Utlendingsdirektoratets saksbehandling (side 77):

«The requirement for evidentiary robustness must also be defines. How much and what information, knowledge and evidence must be gathered and examined in order for the responsibility to establish facts to be fulfilled. Is it possible to determine when knowledge is adequate, both in amount and quality? And can separate requirements on amount and quality be imposed?»

Ved å bruke bevismessig robusthet som et sammenligningsgrunnlag anser Staffans at hun kan besvare spørsmål om når bevisbyrden anses oppfylt og hva som er tilstrekkelig informasjon. I denne rapporten er en lignende tilnærming valgt.

Professor Christian Diesen ved Juridisk fakultet ved Universitet i Stockholm har med sitt utgangspunkt i juridisk bevisteori gitt følgende innhold til forståelsen av hva som menes med bevisenes robusthet: mengde, objektivitet, pålitelighet og relevansen av informasjonen som er innhentet. I straffesaker innebærer det at etterforskningen må ha undersøkt alle kjente problemstillinger i saken, og ingen relevant informasjon kan være utelatt. Dette gjør at Staffans peker på en neste problemstilling som er sentral for Utlendingsdirektoratets saksbehandling (side 81):

¹⁵ Diesen & Roca *Bevisprøving i forvaltningsmål* (2003) side 81–3.

«How do we know what is of importance to the matter, and how do we know when all issues and circumstances of importance to the matter have been explored?»

Staffans anser at hun kan anvende internasjonal juridisk bevisteori ved å tilpasse denne til forvaltningskonteksten. Bevismessig robusthet kan bli målt ved å vurdere om: 1) alle anførsler til søker er blitt vurdert på en akseptabel måte, og 2) det må finnes kvalitativt akseptabel kunnskap om de forhold søker forklarer seg om. I tillegg må det, 3) foretas en helhetsvurdering av om alle anførsler og forhold ved saken samlet sett kan være relevante.

Rapportskriver oppfatter Staffans teoretiske utgangspunkt som ikke helt tilfredsstillende. De kriterier som Staffans viser til for å vurdere robusthet, er sirkulære ved at de peker på en ny vurdering av det som er akseptabelt (eller robust) nok. Staffans oppnådde heller ikke å få svar på sin problemstilling etter sin gjennomgang av fire direktorater, da hun måtte konkludere med at hennes kriterier for å vurdere hva som er «nok bevis» ikke munnet ut i noe konkret.¹⁶

Rapportskriver følger derfor ikke hennes tilnærming for valg av kriterier som kan vurdere når bevisene er robuste nok. Rapportskriver har i stedet valgt å undersøke hvordan saksbehandlingsreglene og begrepsapparatet kan utgjøre kriterier for å vurdere om bevisbildet er «robust nok». Tilnærmingen i denne rapporten ligner således mest på den tilnærmingen som er påpekt og anbefalt i Migrationsverket & UNHCRs *Kvalitet i svensk asylprøving* (se ovenfor).

Av øvrige publikasjoner er det sett hen til UNHCRs og The European Refugee Fund of the European Council *Beyond proof. Credibility assessments in the EU Asylum System* (2013). For denne rapportens rettsvitenskapelige formål tar *Beyond Proof* i for stor grad utgangspunkt i at troverdighetsvurdering er en tverrfaglig eksersis uten at den avklarer hvorledes de ulike fagene skal forholde seg til hverandre.¹⁷

En annen publikasjon fra the Association of International Refugee and Migration Judges (2013) utgjør en tverrfaglig undersøkelse av nasjonal praksis slik som formidlet av organisasjonens medlemmer.¹⁸ IARMJ Rapporten identifiserer fire kriterier for hvordan bevis- og troverdighetsvurderinger gjennomføres. Tre av disse er: i) robustheten av bevisene, ii) sammenhengen med prosessuelle rettigheter og iii) anvendelsen av det senkede beviskravet/tvilsprinsippet. (Den fjerde faktoren angår

¹⁶ Staffans (2012). I hennes sammenfattende kapittel om bevisregler i *Chapter VIII Comparison of Evidentary Standards* drøftes funn om bevisenes robusthet i avsnitt 3 (Evidentary Robustness). Funnene er begrenset til å gjelde om høringen er muntlig, omfanget av fri rettshjelp og om domstolen selv søker bevis eller lener seg på forvaltningen. Heller ikke hennes kapittel 5 om beviskravet synes å inneholde funn relatert til holdepunkter for når forvaltningen anser at bevisbildet er robust nok.

¹⁷ Schjatvet *Troverdighetsvurderinger...*, 2014.

¹⁸ International Association of Refugee and Migration Judges, *Assessment of Credibility in Refugee and Subsidiary Protection claims under the EU Qualification Directive - Judicial criteria and standards*, March 2013, available at: <https://www.refworld.org/docid/557028564.html> [accessed 19 January 2021]. Rapporten søker å kartlegge domstolpraksis i samtlige vestlige land (herunder EU27, Norge, USA, Canada, Australia og New Zealand) for å angi hva som kan sies å utgjøre en «lovlig» («lawful») troverdighetsvurdering.

betydningen av sårbare søkere.)¹⁹ Presiseringene av hva som innebærer at bevisvurderingen kan anses som robust (det første kriteriet) er av interesse fordi det er det eneste kjente dokumentet der en større forsamling dommere uttaler seg om bevis- og troverdighetsvurderinger.

AIRMJ gir til sammen 25 punkter for hva som kjennetegner robusthet av en bevisvurdering og som kan sammenfattes slik:

- Robusthet innebærer for det første et krav til at søker skal gis anledning til kontradiksjon om de grunner for motstrid, urimelig og usammenhengende forklaring som vil inngå i et avslag. Søkerens respons må tas med i betraktning.²⁰ Dette følger av forvaltningsloven § 17, men er ikke eksplisitt nevnt i forarbeidene til utlendingsloven, i Høyesterettspraksis eller i RUDI-2020-006. Dette kriteriet vil utgjøre en tilnærming til saksgjennomgangen.
- Robusthet utgjør for det andre et krav til at det må tas eksplisitt stilling til sakens kjerne og at en konklusjon om manglende troverdighet må knyttes til dette. Søkers egen dokumentasjon må forkastes eller anerkjennes. Når det skal tas stilling kjennetegnes den objektive vurderingen av fravær av: spekulasjon, mistro eller ubetinget aksept eller overdrevent fokus på detaljer.²¹ Begrunnelsen må med andre ord ikke være basert på enkle avvisninger eller

¹⁹ International Association of Refugee and Migration Judges (2013) Del III.

²⁰ IARMJ viser til følgende punkter:

-Konsekvent/ikke motstridende («consistency»): Betydningen av motstrid må bli tydelig forklart til søkerne, og de må gis anledning til å respondere. Responsen må tas i betraktning. (Kilder er blant annet R.C. mot Sverige EMD, 2010.)

-Rimelige anførsler («plausibility»): Disse vurderingene er ikke et mål i seg selv, og de har potensialet til å reflektere dommerens personlige teorier om hva som er «sant» og hva som utgjør «risiko». Objektive vurderinger må maksimeres. Det er en sentral plikt i asylsaker å forstå og ta med i begrunnelsen de særskilte forhold i søkers hjemland. Avvisning av et bevis som lite rimelig må gis en fullstendig begrunnelse som omfatter søkerens respons på de mulige urimelige deler av asylforklaringen. Avgjørelser som kun er basert på denne type begrunnelse er mindre overbevisende. (Kilder er nasjonale høyesterettsavgjørelser.)

-Sammenhengende («coherence»): En sammenhengende historie vil ved første inntrykk («prima facie») lettere bli oppfattet som troverdig. En usammenhengende historie vil bli oppfattet som ikke troverdig og en «lært fortelling». Som med vurderingen av hva som er konsekvent og trolig, må historien vurderes i lys av annen informasjon og søker må gis anledning til å respondere. Om en forklaring er sammenhengende vurderes ofte samtidig med om den er rimelig. (Kilde er EUs Kvalifikasjonsdirektiv Artikkel 4 nr. 5.)

-Søker forelegges bevis av betydning.

²¹ IARMJ viser her til følgende punkter:

- Begrunnelser må være holdbare («substantive»), objektive og logiske, basert på bevisene i saken.
- Relevans av troverdighetsvurderingen for saken («materiality»): Troverdighetsvurderingen må være basert på fakta som er av direkte betydning for søknadens utfall («material to the claimants case that goes to the core of the fundamental issues»). Identitet og nasjonalitet er alltid relevant i asylsaker. Spørsmål knyttet til hendelser som ligger utenfor saken kjerne («core issues») kan inngå i kontrollen av sammenhengen i en forklaring, men slike undersøkelser kan ikke føre til en konklusjon om manglende troverdighet med mindre svarene undergraver det som hører til sakens kjerne.
- Spekulasjon: Dommere kan basere sin avgjørelse på svar som er gitt på dommerens egne spekulasjoner om potensiell risiko ved retur, fordi det vil innebære at avgjørelsen er basert på ubegrunnede antakelser. Saker skal avgjøres konkret, ikke på grunnlag av generaliseringer om risiko

ensidige resonnementer. Dette er også nyttige presiseringer og kan inngå i en måte å måle bevisvurderingene i saksuttrekket på.

- Robusthet beskrives for det tredje som en side av vurderingen der det ikke foretas enkle antakelser basert på tidspunktet for søknaden eller hvorvidt søker tidligere er forfulgt.²² Dette er av betydning og antas at utgjør en ny presisering av kravet til en konkret avgjørelse.
- Robusthet beskrives for det fjerde som et krav til grundig opplysning av det som ligger til statens bevisbyrde.²³ Dette anses ivaretatt av det som uttrykkelig følger av norsk lov og Høyesteretts avgjørelser.

eller spekulasjoner om risiko. Logiske slutninger om hva som kan skje i fremtiden, er til sammenligning noe dommere kan basere seg på. (Kilder: nasjonale høyesterettsavgjørelser.)

- Objektiv tilnærming: Helhetsvurderingen av bevisene kan ikke reflektere mistro, kjennetegnet ved enkle avvísninger eller ensidige resonnementer. Det kan heller ikke reflektere en naiv aksept av anførsler, kjennetegnet ved mangel av relevante innvendinger eller objektive fakta eller landinformasjon. Helhetsvurderingen må være balansert og ved det ta med i vurderingen søkerens forutsetninger, bakgrunn og utdanning, kjønn, alder og medisinske status. (Kilder: nasjonale høyesterettsavgjørelser.)
- Overdrevent eller urimelig fokus på detaljer: Et overdrevent fokus på detaljer kan lede til uriktige vurderinger av troverdighet, f.eks. dersom det er en urimelig forventning til å huske datoer, hendelser, navn mv. (Kilder: nasjonale høyesterettsavgjørelser.)
- Relevant dokumentasjon fremlagt av søker: Dommerne bør ta stilling til dokumentasjonens betydning for saken. (Kilder: blant annet Signh og andre mot Beliga EMD, 2012.)
- «Kan ha skjedd»: Det vil stride mot rettslige prinsipper å komme til at et bestemt faktum er det som er realiteten i søkers sak, dersom det er basert på en antakelse om hva som kan ha skjedd. Dommerne har en forpliktelse til å stadfeste det faktum som legges til grunn. En vag formulering om hva som «kan ha skjedd», uten verken å akseptere eller avvise bevis og anførsler, anses å stride mot begrunnelsesplikten. (Kilder: Blant annet EUs kvalifikasjonsdirektiv Artikkel 4 nr. 3 a-c.)

²² IARMJ viser til følgende punkter:

- Sent ankomende søknader: Dommere bør ikke anta at det gir presumsjon for at alle deler av asylsøknaden mangler troverdighet. (Kilder: blant annet EUs kvalifikasjonsdirektiv Artikkel 4 nr. 5 d og Jabari mot Tyrkia EMD, 2009.)
- Tidligere forfølgelse: Dommerne må uttrykkelig ta stilling til vurderingen av anførsler om tidligere forfølgelse og den betydning det har for saken. (Kilder: blant annet EUs kvalifikasjonsdirektiv Artikkel 4(4).)
- Fravær av tidligere forfølgelse: Dette utgjør i seg selv ikke en grunn til å konkludere med manglende troverdighet.
- Utfall av tidligere søknader: Både positive og negative utfall må tas i betraktning. (Kilder: EUs kvalifikasjonsdirektiv Artikkel 5.)
- Delvis troverdige forklaringer: Avvisning av deler av forklaringer innebærer ikke i seg selv at hele kan avvises. Det er av betydning å forklare hvorfor annerkjennelsen av deler av forklaringen ikke behøver å innebære at hele aksepteres, og vise versa. (Kilder: nasjonale høyesterettsavgjørelser.)

²³ IARMJ viser til følgende:

- Robusthet beskrives for det femte som et krav til individuell behandling av anførsler og landinformasjon.²⁴ Dette antas at kan utgjøre en utfordring for forvaltningen med sine tradisjoner og hensyn i tilnærmingen til saksbehandlingen (Staffans, side 41), som bør utgjøre en del av tilnærmingen. Siden Utlendingsdirektoratet praktiserer en intervjumetode der saksbehandlerne skal gå inn i intervjuet med minst to hypoteser (RUDI-2020-006), antas det at et mål på gjennomføringen av prinsippet vil være hvorledes informasjon innhentes i oppfølgingsdelen kan være med på å motvirke eller forsterke individuelle vurderinger.
- Til slutt beskrives robusthet som et krav til at dommeren også håndterer de mest personlige delene av hvordan en søker har håndtert saken sin på, og hvordan søker kan tenkes å håndtere den videre ved retur.²⁵ Dette er rettslige standarder for håndteringen av bevis- og

-
- Bruk av landinformasjon: Det er sentralt for bevisvurderingen å forsikre seg om at landinformasjon er objektiv, pålitelig og oppdatert. Fravær av relevant landinformasjon er ikke i seg selv grunnlag for konklusjon om manglende troverdighet. (Kilder: blant annet EUs kvalifikasjonsdirektiv Artikkel 4(1).)
 - Sakkyndig bevis: Sakkyndig bevis (medisinsk, landfaglig mv.) kan være avgjørende for søkers troverdighet. Søker må bli forelagt bevis og gis anledning til å respondere. Det er ikke noe rettslig krav til å ha sakkyndig bevis, eller til å la være å følge det ekspertene uttaler seg om. (Kilder: blant annet Bensaïd mot Storbritannia, EMD (2001), UNHCRs Håndbok (2011) para 207 og 208.)
 - Underbygning av forklaring: Det eksisterer ikke noe spesifikt krav til at søker må kunne understøtte sin forklaring med andre bevis. Dette gjelder dersom det ikke foreligger grunner til å tvile på forklaringen. Dersom landinformasjon blir brukt til å så tvil om forklaringen, må denne forelegges for søker for uttalelse. (Kilder: blant annet UNHCRs Håndbok (2011) para 203.)

²⁴ IARMJ viser til følgende:

- Betydningen av likelydende saker: Bevis for troverdig eller ikke troverdige anførsler i likelydende saker fra samme land/nasjonalitet, innebærer ikke at en annen søker også er enten troverdig eller ikke troverdig. En slik slutning strider mot kravet om en konkret og individuell vurdering. (Kilder: blant annet EUs kvalifikasjonsdirektiv Artikkel 4 nr. 3.)
- Behandling av materielt forskjellige saker: Forklaringer og bevis fremlagt av søker som er substansielt annerledes eller motstridende fra det mange andre søkere anfører kan ikke lede til en konklusjon om manglende troverdighet, se ovenfor.
- Gruppebaserte avgjørelser: Uavhengig av de to foregående punktene er det mulig for en søker å bli akseptert som flyktning alene ved at saken ligner en gruppe som gis beskyttelse.

²⁵ IARMJ viser til:

- Erkjennelse av tidligere løgner eller motsigelser: Slike erkjennelser må vurderes nøye hva angår betydningen av søkers troverdighet. De bør både kunne lede til en konklusjon om troverdighet og ikke-troverdighet. (Kilder: ingen.)
- Fremtoning («demeanor»): Dersom fremtoning unntaksvis benyttes som begrunnelse for avslag, må dette begrunnes nøye. Begrunnelsen må ta høyde for omstendigheter ved søker som etnisitet, kjønn, alder, utdanning, kultur mv. (Kilder: nasjonale høyesterettsavgjørelser og litteratur.)
- Trygghetsatferd for å unngå risiko ved retur som indikert av landinformasjon: Som utgangspunkt er slike vurderinger irrelevante. De kan bare aksepteres dersom de har sammenheng med spesielle handlinger som vil medføre risiko. Solide og velbegrunnede resonnementer kreves i så tilfelle for å begrunne at søker vil unngå forfølgelse ved retur. Begrunnelsen må baseres på søkers profil og ikke stride mot grunnleggende menneskerettigheter (Kilde: blant annet Y og Z mot Tyskland, ECJ, 2012).

troverdighetsvurderingene som fremstår som rimelig krav, men de er i liten grad forankret i rettskilder. Det betyr ikke at de ikke eksisterer som rettslige standarder for norske dommere, og de kan med forsiktig bruk inngå i vurderingen av sakskomplekset.

2.2.3 Oppsummering av den rettsvitenskapelige metodiske tilnærmingen

Utgangspunktet for saksgjennomgangens overordnede problemstilling kan presiseres på følgende måte:

Anvender saksbehandlerne bevisreglene gitt i lov, forarbeider og Høyesterettspraksis?

- i) Anvendes en enhetlig bruk av terminologi når asylforklaringen karakteriseres? (Forarbeider, HR-2011-2133-A UNHCR & Migrationsverket)
- ii) Hvilken bevisbyrderegel anvendes? (Forarbeider, HR-2011-2133-A)
- iii) Anvendes en enhetlig standard for når bevisbyrden anses oppfylt/hva som er tilstrekkelig informasjon? (Staffans)
- iv) Dersom det ikke finnes en enhetlig standard, er noen av de følgende prinsippene fulgt opp? (AIRMJ med videre henvisninger)
 - a. Følges et krav til kontradiksjon om de grunner for motstrid, urimelig og usammenhengende forklaring, som vil inngå i et avslag, og tas søkerens respons med i betraktning? (Forvaltningsloven § 17, R.C. mot Sverige EMD, 2010)
 - b. Følges et krav om å identifisere og ta stilling til sakens kjerne og knyttes konklusjoner om troverdighet til denne? Inneholder begrunnelsene spekulasjon, mistro, ubetinget aksept eller overdrevent fokus på detaljer, eller andre former for enkle avvisninger eller ensidige resonnementer? (IARMJ)
 - c. Vurderes betydningen av tidligere forfølgelse eller fravær av dette? (HR-2011-2133-A, EUQD Artikkel 4)
 - d. Anvendes en enhetlig standard for når statens bevisbyrde er oppfylt? (HR-2011-2133-A)
 - e. Vurderes sakene individuelt ved at avslag ikke kun baseres på generell og motstridende landinformasjon? Foreholdes søker disse og andre forhold som forvaltningens praksis, og tas responsen i betraktning? (Forvaltningsloven § 17, Liodden)
 - f. Konkluderes det om risiko ved retur også i saker som er avslått på troverdighet?
 - g. Foreligger en standard for hvorledes informasjon skal innhentes i intervjuet for å ivareta a-f ovenfor, herunder om søker gjøres klar over bevisreglene og retten til kontradiksjon?
 - h. Foreligger en enhetlig standard for hvordan håndtere de mest personlige delene av hvordan en søker har håndtert sin sak på, og hvordan søker kan tenkes å håndtere den videre ved retur? (AIRMJ)

2.3 Fremgangsmåte for koding og analyse av data i de 150 sakene

2.3.1 Valg av metode for den kvalitative tekstanalysen

Etter å ha beskrevet det rettslige utgangspunktet er det nødvendig å ta stilling til hvilken metode som skal benyttes for å tolke og samordne dataene. Til en kvalitativ datagjennomgang som denne, er det generelt sett tre ulike metodiske tilnærminger til å ordne funnene på:²⁶

1. En *tematisk* tilnærming er egnet til å identifisere, systematisere og analysere kategorier og underkategorier (eventuelt satellitter og kjerner) og hvordan de forholder seg til hverandre. F.eks. hvilke kategorier av bevis om identitet samler PU inn, og hvordan forholder disse seg til UDIs bevisvurdering. Det er også en egnet tilnærming til å analysere om intervjuer og vedtak innrettes i tråd med gjeldende standarder (inneholder f.eks. alle intervjuer en fri forklaring, forklares det i alle vedtak hva det rettslige utgangspunkt er, og skilles det mellom faktum og bevisvurdering?).
2. En *undersøkende* (evaluativ) tilnærming er egnet til å prøve, klassifisere og vurdere innholdet i utsagn som krever at de ses i sammenheng med resten av teksten.²⁷
3. En *typologisk* tilnærming kan operere med kjente typer fra teorien, jf. begrepene «motstrid», «sammenhengende» osv., men også identifisere andre og eventuelt nye måter å karakterisere en forklaring på. Det er en tilnærming som er egnet til å få frem forskjeller basert på et datasett, mer enn å utvikle en generell teori basert på de samme data.

Både den tematiske og den undersøkende tilnærmingen kan by på problemer, for eksempel vil det være vanskelig å kategorisere eller gradere begreper som «detaljert». Variasjonene «svært lite detaljert», «vag», «unnnvikende» eller «nok detaljert» lar seg ikke uten videre seg rangere i en høy-lav-skala. Som følge av språkets upresishet sammen med innslaget av saksbehandlerens subjektive oppfatninger av det som vurderes, vil det være vanskelig å gi meningsfylte begrunnelser for kategoriseringer og graderinger.

Denne rapporten har en *typologisk* tilnærming for å undersøke hvilke overordnede mål Utlendingsdirektoratet kan ha med saksbehandlingen og hvordan den kan organiseres på en mer effektiv og rettssikker måte. Dette fordi formålet med studien ikke er å utvikle ny teori, men å hente frem de beste presiseringene av eksisterende regelverk (se det rettslige grunnlaget i 2.2 ovenfor). Når det på denne måten skal tas utgangspunkt i etablerte rettslige begreper/ordbruk, gir det grunnlag for å utforske antagelser om forholdet mellom dem, samt å teste hypoteser. Dette innebærer det en typologisk metode for analysen av data.²⁸ Det er for eksempel å forvente at det vil være en svært høy forekomst av kjente begreper i merknader og vedtak, noe som gir grunnlag for en analyse av om begreper som «motstrid» kan eller ikke ses uavhengig av begreper som

²⁶ Udo Kuckartz «Three Basic Methods of Qualitative Text Analysis» i *Qualitative Text Analysis: A Guide to Methods, Practice & Using Software* (2014), side 65 flg.

²⁷ Udo Kuckartz «Three Basic Methods of Qualitative Text Analysis» i *Qualitative Text Analysis: A Guide to Methods, Practice & Using Software* (2014), side 102.

²⁸ Udo Kuckartz «Three Basic Methods of Qualitative Text Analysis» i *Qualitative Text Analysis: A Guide to Methods, Practice & Using Software* (2014), side 88.

«sammenheng». Dette antas dernest å gi grunnlag for å teste en hypotese om saksbehandlerne anvender begrepene på en noenlunde enhetlig måte, eller ikke.

Rapportskriver har også tenkt seg at den typologiske tilnærmingen er egnet til å identifisere hvordan saksbehandlerne forholder seg til forventingen om hva som skal komme ut av bevisene etter endt intervju og hvordan de forholder seg til at hypotesene om beskyttelsesbehov/ikke beskyttelsesbehov ligger an til å forkastes eller bekreftes. Eksistensen av forklarende bevis (f.eks. avslørt av oppgitt uriktig nasjonalitet eller at åpenbart er eldre enn oppgitt) kan også være et utgangspunkt for endret modus. UDIs praksis for å «legge opp saker etter troverdighet eller risiko» (se avsnitt 4.3 nedenfor) kan også angi to ulike moduser der det kan identifiseres typologier.

Fordi sakskomplekset også inneholder uformelle interne notater (merknader) om bevisvurderingen som ikke forventes å være skrevet utelukkende på grunnlag av juridisk metode, krever det et innslag av en undersøkende analyse av data. Denne metodiske tilnærmingen er ment å gi grunnlag for mer overordnede beskrivelser av en praksis. Ett formål kan her være at den kan gi grunnlag for å identifisere kategorier som forklarer eksisterende praksis, også den delen av praksis som kan beskrives som ikke helt i samsvar med regelverket.

For den delen som gjelder beskrivelsen av bevisinnhenting som Politiets utlendingsenhet står for, samt formelle forhold ved Utlendingsdirektoratets saksbehandling, er den tematiske tilnærmingen anvendt. Her er det snakk om data som i liten grad krever en tolkning eller vurdering av det arbeidet som gjøres. Det skal for eksempel kun registreres om politiet har tatt fingeravtrykk eller ikke, eller om saksbehandler har foretatt en undersøkelse av åpne kilder eller ikke.

2.3.2 Nærmere om metoden for koding og beskrivelse av sakene

Her skal beskrives prosessen underveis av hvordan de 150 sakene ble kodet og ordnet i lys av de overordnede problemstillingene: hvilke forutsetninger saksbehandlerne gis til sine bevisvurderinger, og hvordan bevis vurderes.

2.3.2.1 Saksbehandlerne forutsetninger for bevisvurderingene (bevisgrunlaget)

Her er spørsmålet om det kan angis hvilke bevis saksbehandlerne har tilgjengelig når vedtaket skrives. Dette er dels et spørsmål om hvilke bevis som er innhentet fra andre, og dels hva anses nødvendig å innhente selv for at saken kan anses tilstrekkelig opplyst. Sakskomplekset inneholder her to ulike sett av data med ulike metodiske tilnærminger: en tematisk tilnærming til bevisene som kommer (i all hovedsak) fra Politiets utlendingsenhet som skal arbeide for å avklare identitet, og en blanding av tematisk og undersøkende tilnærming til hva intervjuene inneholder av bevis:

2.3.2.1.1 Bevis fra Politiets utlendingsenhet – en tematisk tilnærming

I beskyttelsessaker forutsettes det at Politiets utlendingsenhet samler inn tekniske bevis (som fingeravtrykk, visumsøk, elektroniske spor, reisedokumenter og DNA), språkanalyser, oppsøkende virksomhet samt har samtale med søker ved registreringen av asylsøknaden.

Det var derfor på forhånd kjent hvilke kategorier av data som ville kunne dukke opp i sakene. Gjennomgangen hadde som målsetting å gi en *tematisk* oversikt over det bevistilbudet saksbehandlerne har til rådighet når sakene ankommer Utlendingsdirektoratet.

2.3.2.1.2 Intervjuet – en vekslende tilnærming

Intervjuet er forvaltningens anledning til å undersøke holdbarheten i søkers asylgrunnlag, noe som vil innebære at det produseres nye bevis. Dette reiste to metodiske problemstillinger:

- *Grunnleggende krav til intervjuet – tematisk tilnærming.* Saksgjennomgangen var dels forventet å kunne tematisk identifisere de deler av intervjuet som det ligger en klar forventning om at det skal inneholde: fri forklaring, tematiske oppfølgingsspørsmål, forholdelser og eventuelt konfrontasjoner. Dette var også noe som var fullt ut gjennomførbart.
- *Bruk av skjønn i oppfølgingsdelen – undersøkende tilnærming.* Når det kom til oppfølgingsdelen av intervjuet, der det som oftest produseres nye bevis som kan bli avgjørende for sakens utfall, måtte det veksles mellom hvordan dataene skulle kodes.

Dataene ga grunnlag for at det et stykke på vei kunne lages kategorier av oppfølgingsspørsmål der disse ble identifisert og ordnet (bruk av satellitter og kjerner). Dette krevde en prosess der det ble forsøkt et sett kategorier. Kategoriene måtte justeres underveis, og materialet ble delvis gjennomgått på nytt. Dette ga data som i en stor utstrekning kunne systematiseres, som stilte noen, men ikke høye, krav til tolkningen av data. Tilnærmingen kan derfor anses som *tematisk*.

Når det kom til svarene søkeren ga og saksbehandlerne videre oppfølging og konfrontasjon (i opplæringen i ASA brukes «å foreholde» for å unngå ordet konfrontasjon), var det langt vanskeligere å kode disse uten at en med det gikk over i bevisvurderingen som senere ville gå frem av merknader og vedtak. Det var ikke ønskelig fordi kodingen da enten ville foregripe eller feilaktig anta verdien av et svar som «vagt», «godt nok» osv. Løsningen ble å vurdere om svarene faktisk opplyste det bevistema som spørsmålene pekte mot (f.eks. var søkers anførte møte med Taliban selvopplevd eller sannsynlig?). Spørsmålene i intervjuene kunne ofte i seg selv gi indikasjon på saksbehandlerne vurdering (f.eks. at det ble stilt mange spørsmål om det samme på flere måter). Denne delen av materialet ble vurdert alt ettersom en spørsmålsrekke endte i en forholdelse eller ikke, samt i en vurdering av om svarene ga ny/mer informasjon til den frie forklaringen (en oppklaring, en utdypning eller lignende). Tilnærmingen var her *undersøkende*.

2.3.2.2 Saksbehandlerne bevisvurdering

Hvordan rettsreglene anvendes er i utgangspunktet utelukkende en rettslig analyse. Samtidig er feltet bevisvurderinger noe vagt eller ufullstendig angitt. Undersøkelsen har dessuten også som mål å

si noe mer om hvilken fremgangsmåte og strategier som er spesifikke for Utlendingsdirektoratet. Videre krever en del av saksmaterialet at gjennomgangen går utover en ren juridisk tekstanalyse av begrunnelsene i vedtaket. Også de resonnementer som er gitt i interne notater (merknader), skal undersøkes for å se hvordan de kan belyse det offisielle avgjørelsesgrunnlaget. For å kode eller beskrive denne delen av saksmaterialet må derfor den rettslige metoden kombineres med en undersøkende (evaluativ) metode:

2.3.2.2.1 Intervjuet og vedtaket – en normativ tilnærming.

Saksmaterialet ble kodet ved å undersøke om rettsreglene ble anvendt korrekt. Dette innebar først en relativt enkel registrering av om Utlendingsdirektoratets maler ble anvendt, og i hvilken grad malene ga en tilstrekkelig beskrivelse av rettsreglene. Dernest ble det vurdert på hvilken måte rettsreglene ble anvendt ved å kode omfanget av og type begrunnelser som ble gitt (avslag på risiko, avslag på troverdighet, henvisning til landinformasjon, bruk av tvilsrisikoen mv.).

2.3.2.2.2 Interne notater (merknadene) – en normativ og en evaluativ tilnærming

Den evaluative tilnærmingen til de interne notatene (merknadene) bød på en del utfordringer. Koding av juridisk språk krever at enkeltutsagn i en merknad, som f.eks. «søker forklarer seg uten alvorlig motstrid og fremstår som troverdig», leses i kontekst med resten. Videre fremstod det etter hvert som uklart hvilken forståelse for den juridiske metoden og tematikken som saksbehandlerne hadde når de benyttet disse og andre begreper knyttet til bevis. Det gjorde det vanskelig å forutsette at det forelå en enhetlig begrepsforståelse. En streng tilnærming til de ulike forutsetninger og variasjoner som kunne tolkes inn i materialet, innebar at rapportskriver endte med en så stor variasjon av begrepsbruk som ikke var mulig å klassifisere i meningsfylte overordnede grupper (satellitter). Den evaluative tilnærmingen har her sine begrensninger når det foretas tekstanalyser. Ikke alle forhold som det vil være nærliggende å tenke at kan påvirke og forklare saksbehandlerne tilnærming, er kartlagt, slik som utdanningsfaglig bakgrunn, ansiennitet og demografi (alder, kjønn og sosial bakgrunn). Det er åpenbart at slik kan ha betydning når det er praksis at den enkelte saksbehandler står mer fritt til å ta subjektive vurderinger enn det som kan hende ellers er vanlig i forvaltningsapparatet.

Da det ble åpenbart at den evaluative tilnærmingen ikke ville holde helt i mål, førte det til en konklusjon om at problemstillingen kan ha vært feil stilt: Det var nok uriktig å ha en forventning om at en saksgjennomgang av hvordan det tenkes om særlig troverdighetsvurderinger, kan identifisere et normativt mønster for bruk av de ulike begrepene «motstrid» og «detaljer» og dets forhold til andre mer uformelle uttrykk som «levd liv». Til det ligger en overdreven antakelse om at disse begrepene er enhetlige størrelser med et essensielt rettslig innhold. Som det konkluderes med, synes saksgjennomgangen i stedet å ha funnet ut at disse mer fungerer som karakteristikk i en ren språklig (og ikke-normativ) forstand av asylforklaringens robusthet. Disse er riktignok underlagt et saklighetskrav, som antas å sette begrensninger på hvilke karakteristikk som er egnet i en begrunnelse.

2.3.3 Nærmere om fremgangsmåten for saksuttrekket

2.3.3.1 Omfang saker og skillet mellom saker rettet mot identitetsvurderinger (ID-uttrekket) og saker rettet mot vurdering av individuell beskyttelse (IB-uttrekket)

Det ble besluttet at saksgjennomgangen burde være av et betydelig omfang. Gjennomgangen av 150 saker er begrunnet med at asylsaker reiser mange ulike bevisutfordringer og at det derfor er av betydning å sikre seg at det fanges opp flest mulig problemstillinger.

Det sentrale formålet med undersøkelsen er å gjennomgå bevisvurderingen av søkeres anførte beskyttelsesbehov. UDI organiserer saksbehandlingen slik at det for noen saker er tilstrekkelig å godtgjøre identitet for å komme til innvilgelse (i merknadene noen ganger omtalt som «bostedsintervjuer»). Med andre ord er beskyttelsesbehovet gitt dersom søker hører til en bestemt gruppe. I 2018 (som er året sakene er hentet fra) gjaldt dette særlig saker fra Syria. I en mellomstilling der intervjuet i tillegg består av noen kontrollspørsmål, er saker fra Eritrea (i tillegg til identitet føres det kontroll med om reisen ut av landet var lovlig og om søker er fritatt fra nasjonaltjeneste) og saker fra Tyrkia (kontroll med om Gulen-tilhenger). Identitetsvurderinger er også en del av bevisvurderingen, men var antatt å reise andre problemstillinger enn i saker der søker selv må begrunne sitt beskyttelsesbehov. Det var derfor behov for å sikre at uttrekket omfattet tilstrekkelig mange saker der en kunne anta at det ble foretatt slike vurderinger.

For å sikre en rimelig fordeling av disse to hovedgruppene, ble det gjort to separate saksuttrekk: I det ene ble det lagt inn parametere, i hovedsak ved fokus på land som Syria, Eritrea og Tyrkia, som en antok skulle gi saker som i hovedsak angikk identitet (50 saker). I det andre ble disse tre landene utelukket med den antakelse at en da fikk saker der vurderingen av det individuelle beskyttelsesbehov som regel ville være det sentrale (100 saker). Disse to uttrekkene blir i det følgende referert til som **Identitetsvurderinger-uttrekket [ID-uttrekket]** og **Individuelt beskyttelsesbehov-uttrekket [IB-uttrekket]**.

Grunnen til at det ble valgt ut færre id-saker, var en antakelse om at dette var en mer homogen gruppe saker der de bevismessige problemstillingene hadde store likhetstrekk. Til sammenligning var det antatt at i saker som angår individuelt behov for beskyttelse, ville de ulike konvensjonsgrunnene som kan påberopes (etnisitet, avstamning, hudfarge, religion, nasjonalitet, medlemskap i en spesiell sosial gruppe eller politisk oppfatning),²⁹ reise et mer heterogent sett med bevismessige problemstillinger. Det var derfor ønskelig at det her ble gjennomgått et mye større antall saker for å sikre muligheten for å kunne gi en dekkende beskrivelse av praksis.

²⁹ Se utlendingsloven § 28 første ledd bokstav a): «En utlending¹ som er i riket eller på norsk grense, skal etter søknad anerkjennes som flyktning dersom utlendingen har en velbegrunnet frykt for forfølgelse² på grunn av ³ etnisitet, avstamning, hudfarge, religion, nasjonalitet, medlemskap i en spesiell sosial gruppe eller på grunn av politisk oppfatning, og er ute av stand til, eller på grunn av slik frykt er uvillig til, å påberope seg sitt hjemlands beskyttelse, jf. flyktningkonvensjonen 28. juli 1951 artikkel 1 A og protokoll 31. januar 1967.»

Saksgjennomgangen viste at det kunne ha vært tilstrekkelig med rundt 50 saker i IB-uttrekket. Etter at rundt 30 saker var gjennomgått dukket opp få nye bevismessige problemstillinger. I ID-uttrekket var vurderingene innenfor hver landportefølje svært like. De kunne ha vært redusert noe i antall og samtidig ha dekket et godt spekter av problemstillinger.

2.3.3.2 Øvrige parametere for saksuttrekket

Alle sakene er fra 2018. Dette året ble valgt som særlig hensiktsmessig for å få en god beskrivelse av UDIs praksis fordi de fleste asylsakene ble avgjort av ASA der de mest erfarne saksbehandlerne arbeider. Til sammenligning ville et saksuttrekk fra foregående år som følge av den store bølgen av asyltilstrømninger, inneholde mange saker avgjort av mindre erfarne saksbehandlere utenfor ASA.

Det ble for øvrig satt opp følgende parametere for begge saksuttrekkene: Det skulle være like mange innvilgelser som avslag og en representativ fordeling av menn/kvinner og enslige mindreårige. Det var bare saker som gikk etter normalprosedyre, som skulle trekkes ut (Dublin, hurtigprosedyre, eksklusjon, saker som ble trukket ble holdt utenfor). Saker som gjaldt medfølgende barn, ble holdt utenfor fordi det ville innebære at hele familiens saker måtte innhentes, noe som ville føre til et skjevt utvalg dersom antallet saker skulle holdes på 100. Saksuttrekket ga uansett god anledning til å gjennomgå praksis for hvordan motstrid i andre DUF-saker ble benyttet i bevisvurderingen.

Det ble ikke satt opp parametere som skulle sikre en rimelig fordeling av ulike nasjonaliteter. Dette fordi ID-uttrekket i stor grad ville omfatte saker fra Eritrea, Syria og Tyrkia – som er store porteføljer. Det ble derfor antatt at IB-uttrekket vil gi et representativt utvalg av søkere fra ulike nasjonaliteter. Etter at uttrekkene ble gjennomført, ble det kontrollert for at parametere ikke hadde medført uheldige skjevheter hva angikk søkerens nasjonalitet, og det ble ikke funnet.

2.3.3.3 Kontroll av saksuttrekket

For å sikre at sakene kunne kontrolleres som egnede, og at uegnede ble silt ut, bestod IB-uttrekket av 200 saker [kode 1-200]. ID-uttrekket måtte gjøre i to omganger for å få rett fordeling mellom saker der identitet ikke var sannsynliggjort [kode 300-399] og sannsynliggjort [kode 400-499].

Saker som ikke inneholdt UDI-intervju eller merknader, var ansett som ikke egnet. Kontrollen av saksuttrekket viste at det måtte siles ut 13 saker fra IB-uttrekket [1-100]. Disse ble supplert med de neste i uttrekket [kode 200-213], slik at en igjen var oppe i 100 saker. Etter en gjennomgang av 25 + 25 saker fra ID-uttrekkene, måtte 11 saker velges vekk fordi det manglet intervju eller merknader. Samtlige av de 11 var fra den delen av uttrekket der identitet ikke var sannsynliggjort [300-325]. Førsteintrykket var samtidig at det var svært mange like saker med svært korte merknader. Det fremsto derfor som lite hensiktsmessig kun å supplere med nye saker fra saksuttrekket av ikke-sannsynliggjort identitet. Asylensheten ble derfor bedt om å velge ut 11 saker som fremsto som særlig vanskelige, med en forventning om at de ville kaste lys over andre typer problemstillinger i id-sakene [kode 500-599].

2.3.4 Gjennomføringen av koding og kategorisering

2.3.4.1 PUs arbeid

Informasjon fra sakene ble lagt inn i et xl-ark. Informasjonen ble kodet i tre omganger. Først ble arbeidet fra Politiets utlendingsenhet lagt inn. Så langt innebar registreringen av informasjon fra sakene rene konstateringer. Den eneste verdien som kunne være vurderingspreget var hva som var ført opp som asylgrunn, da denne kunne være mer eller mindre klart angitt i politiregisteringen.

2.3.4.2 Innledende om den utredende intervjumetode

Den metode for intervjuer som det gis opplæring i på ASA er basert på de prinsipper og faser som fra politiarbeid ellers er kjent som K.R.E.A.T.I.V., og som i dag omtales som «utredende intervjumetode», se omtale punkt 5.4 nedenfor. Metoden er en normativ og ideell modell for hvordan å få mest mulig pålitelig informasjon. Ifølge metoden forutsetter det at intervjuet har 6 faser: planleggingsfasen, kontaktetableringsfasen, fri forklaring, sondering (også kalt oppfølging eller kartlegging), avslutning og evaluering, se Rachlew, Fashing i Aarli et.al., 2015.

Denne rapporten kan bare evaluere 2 av disse fasene: den frie forklaringen og oppfølgingsdelen. De andre fasene er ikke dokumentert i sakspapirene, utover at det som regel kan konstateres at det har vært en planleggings-, kontaktetablering, -avslutning og evalueringsfase. At det ikke kan kontrolleres hvordan saksbehandler har utført alle av de 6 fasene som metoden forutsetter, anses ikke som en svakhet ved studien. Rapportskriver inntar vedtaksskriver perspektiv og vurderer om bevisene som er innhentet er gir et tilstrekkelig robust bevisgrunnlag. Hvordan de 4 fasene som ikke er synlige for rapportskriver er gjennomført, har således liten betydning for det som er temaet i denne rapporten. Når det gjelder de 2 fasene som skal studeres, så befatter rapportens seg videre ikke med modellens normative side men hvordan intervjuteknikken faktisk fungerer som verktøy for å innhente bevis. Relasjonen og sammenhengen til de øvrige 4 fasene blir også på den måten av mindre betydning.

2.3.4.3 Intervjuenes frie forklaring

Etter at alle 150 saker hadde blitt gjennomgått på denne måten, ble intervjuene kodet. Det første som var ønskelig å registrere, var om søker ble gitt anledning til å gi en fri forklaring, hvordan den kan gjenkjennes og hvor tidlig den må komme i intervjuet. Det ble besluttet først å registrere om det ble gitt en fri forklaring overhodet (ja/nei), og så angitt en verdi knyttet til om søker ble gitt en anledning til å fullføre (+/0/-) før saksbehandler begynte med oppfølgingsspørsmål. Et pluss ble satt dersom søker ga en fri forklaring som beskrev et dekkende asylgrunnlag (beskrivelse av forfølgelse, en forfølger, en utløsende årsak og en konvensjonsgrunn). Null ble satt dersom søker stoppet forut for dette og ikke ble oppfordret til å fortsette. Minus ble satt dersom søker ble avbrutt/hindret i sin frie forklaring.

2.3.4.4 Intervjuenes oppfølgingsspørsmål

Det neste av interesse var hvorledes saksbehandler gikk frem for å innhente mer informasjon fra søker etter endt fri forklaring. Her var en forventning at materialet ville vise flere ulike strategier. Hvordan dette skulle kategoriseres måtte innledningsvis bli en prosess der kriteriene ble bestemt etter en gjennomgang av 15–20 saker, og justert igjen etter at gjennomgangen hadde kommet opp i rundt 30 saker. Etter en gjennomgang av 15–20 saker fremstod disse fortsatt som svært ulike. Det ble derfor besluttet å bruke noen kategorier som var forankret i hva som rettslig sett burde være relevant for saksbehandleren: Mer om begynnelsen/forløpet til forfølgelsen, mer om tidslinjen, mer om søkers gruppe (jf. konvensjonsgrunnene), mer om hendelser med forfølger, mer om erfart forfølgelse og mer om mulighet for alternativer. Dette valget innebar en viss forenkling av informasjonen i sakene ved at innholdet i intervjuet måtte tilpasses disse kategoriene. Etter gjennomgang av rundt 30 saker var det nødvendig å legge til en ny kategori spørsmål som handlet om kjennetegn ved forfølger (utseende, posisjon, holdninger mv.).

2.3.4.5 Intervjuenes oppklarings spørsmål (kartleggingen)

Det siste som ble undersøkt av asylgrunlaget, var de oppklarende spørsmålene. Det kan inkludere at søkerne foreholdes motstrid eller at det stilles konfronterende spørsmål. Det ble derfor registrert om søker ble gjort oppmerksom på de deler av forklaringen som fremstod som problematiske. Fordi det var noe uklart hvilken praksis Utlendingsdirektoratet fulgte, ble det valgt å bruke en ja/nei-kategori med mulighet for utfyllende informasjon om konfrontasjonen gjaldt motstrid, trolig (plausibel)³⁰ eller manglende detaljer. Det ble skilt mellom rene oppklarende spørsmål og forholdelser/konfrontasjon.

Mot slutten av et intervju ble det i flere tilfeller stilt spørsmål knyttet til identitet, bosted og familie. Det blir også rutinemessig stilt spørsmål om helse. Disse forekomstene ble notert.

2.3.4.6 Rapportskrivers vurdering av bevisinnhenting

Etter dette var intervjuene ferdig kodet. Avslutningsvis ble det notert tre observasjoner av rapportskrivers eget inntrykk av saken og saksbehandlingen så langt. Disse utgjorde rene vurderinger og var tenkt som arbeidsnotater til mulige anbefalinger og omhandlet:

- Fantes det et punkt i saken der søkers asylforklaring fremstod som troverdig (ja/nei og eventuelt en konkretisering)?
- Dernest motsatt, om det fantes et punkt i saken der søker fremstod med svekket troverdighet (ja/nei og eventuelt en konkretisering)?

³⁰ For ikke å blande sammen med begrepet «sannsynlig», som viser til det som er mer sannsynlig enn noe annet, benyttes begrepet «trolig». Det som er trolig, viser til at fortellingen er – inntil videre – mulig. På den måten blir trolig og plausibelt synonyme som i meningsinnhold skiller seg fra det som er mer sannsynlig enn ikke.

- Ved endt gjennomgang av intervjuet, hadde saksbehandlerne fått svar som ga ny informasjon til saken (klar motstrid, velbegrunnet avklaringer eller lignende), og i så fall på hvilken måte?

2.3.4.7 Merknadene

De to gjenstående leddene i saksbehandlingen er å skrive merknader og vedtak. Saksbehandlerne er ikke pålagt å skrive merknadene på en bestemt måte, men det finnes maler som av og til ble tatt i bruk. Merknadene er en viktig kilde til å belyse saksbehandlerens bevisvurderinger. Her var det forventet at det ble ført et mer muntlig, uformelt språk. Det fremstod som hensiktsmessig å registrere alle varianter av bevismessige problemer som ble nevnt i merknadene med det formål å få en rikest mulig beskrivelse av hvorledes saksbehandlerne tenker om bevisvurderingene. Dette ga svært mange ulike koder som det ikke ble gjort forsøk på å samordne i overordnede kategorier. Dette fordi merknadene inneholdt en rekke uformelle språklige uttrykk om søkers troverdighet som ble kodet slik de sto uten at det ble tatt stilling til om f.eks. «merkelig» kan forstås som det samme som «lite sannsynlig», eller om «tynn forklaring» kan forstås som det samme som «lite detaljert». Informasjonen ble delt inn i vurderinger som hadde å gjøre med troverdighet og vurderinger av søkers beskyttelsesbehov.

2.3.4.8 Vedtakene

I vedtakene var utfallet allerede registrert ved saksuttrekket. Vedtakets sideantall ble først notert. Derneft ble det registrert om vedtakene tar stilling til om søkers asylforklaring er troverdig, om det foreligger beskyttelsesbehov og om id er sannsynliggjort. Saksbehandlerne er instruert til at det i vedtaket skal tas stilling til beskyttelsesbehov og at det skal sies om id er vurdert. Dette gjelder ikke for troverdighetsvurderingen. Noen ganger sto det eksplisitt i innledningen av vedtaket hvordan UDI hadde vurdert troverdigheten. Andre ganger fremgikk dette ved å lese begrunnelsen for avslaget lenger ned i vedtaket.

I avslagene ble det videre registrert om vedtakene ga en gjengivelse av det faktiske grunnlaget (hva søker har anført). Det ble også notert om avslaget anga det rettslige utgangspunktet for vedtaket. Denne kodingen ble etter hvert forlatt fordi saksbehandlerne benytter en mal der dette er en del av standardteksten. Det var derfor åpenbart at det ikke forelå noen variasjon, men noe som ble benyttet konsekvent.

Til kodingen av hvordan vedtaket avgjorde saken bevismessig ble det benyttet tre kategorier: avslag på risiko ved retur, avslag på troverdighet av asylgrunnlaget og avslag på oppgitt nasjonalitet.

Til sist ble begrunnelsen for bevisvurderingen registrert. Det ble registrert om det ble benyttet kjente begreper slik som motstrid, detaljnivå eller manglende oppfylt bevisbyrde. Materialet viste at det ble benyttet et videre spekter med begreper enn de som er velkjent fra internasjonale dokumenter og rettspraksis, og det ble opprettet koder for hver av disse variasjonene.

Det ble også registrert om avslaget ble begrunnet med det som kom frem i intervjuets frie forklaring og oppfølgingsspørsmål, og om det ble vist til den konkrete landinformasjonen som ble benyttet og eventuelt andre bevis (som f.eks. fingeravtrykk eller visum sjekk fra PUs saksforberedelse).

2.3.4.9 Klage og omgjøring

Klage fra advokat inneholder som oftest også en begjæring om omgjøring. UDI skal i så tilfelle gi en begrunnelse til hvorfor begjæringen om omgjøring ikke fører frem. Dette gjaldt få saker, men i de sakene saksbehandler ga en begrunnelse før saken ble sendt til Utlendingsnemnda, ble dette notert i saksgjennomgangen. Dersom saksmappen inneholdt vedtak fra Utlendingsnemnda og med personlig oppmøte, ble det også notert, samt hva utfallet ble.

2.4 Fremgangsmåte for analyse av funn i saksbehandlingen og anbefalinger

Analyse av funnene fra saksgjennomgangen tar utgangspunkt i juridisk metode (2.2.1), og enkelte andre kriterier inspirert av rettsvitenskapelig litteratur (2.2.2 ovenfor). Det har vært mest hensiktsmessig å analysere funnene fortløpende. Koding, beskrivelse og analyse fremgår derfor samlet i kapittel 5. Som bistand til analysen har rapportskriver kunnet kontakte enkelte saksbehandlere, ha tilgang til noen utvalgte intervjumaler og få avklart overordnede spørsmål om praksis med medlemmene av referansegruppen.

Funnene fra saksgjennomgangen skal etter oppdraget danne grunnlaget for en normativ anbefaling av hva som bør være fremgangsmåten ved bevis- og troverdighetsvurderinger. Rapportskriver står fritt i sine anbefalinger til å fravike praksis som fremstår som uegnet eller lite gjennomtenkt, samt fylle ut praksis der det viser seg å være et fravær av normer. Hva anbefalingene i så fall bygger på, må komme tydelig frem. Anbefalingene er samlet i kapittel 6.

Rapportens tema og begrepsbruk

3 JURIDISKE BEVISREGLER – GENERELT OG I ASYLRETTE

3.1 Det generelle rettslige utgangspunkt om fri bevisvurdering

3.1.1 Hovedreglene om bevisfrihet, beviskrav og tvilsrisiko

Bevisfrihet. Både straffesaker og sivile saker styres av et todelt prinsipp om bevisfrihet: prinsippet om fri bevisføring og prinsippet om fri bevisbedømmelse. Prinsippet om fri bevisføring går ut på at dersom det ikke finnes særlig hjemmel for annet, kan partene påberope de bevis de ønsker. Prinsippet om fri bevisbedømmelse innebærer at det er opp til retten å avgjøre hvilket saksforhold som skal legges til grunn etter en samvittighetsfull prøving av det som er kommet frem under rettsforhandlingen.³¹

Beviskrav. I sivile saker gjelder det en domstolskapt hovedregel om at beviskravet er sannsynlighetsovervekt, jf. HR-2019-2344-A (33-34). Denne er begrunnet med at den bidrar til å sikre flest materielt riktige dommer. På det aktuelle rettsområdet må det undersøkes om lovgiver eller domstolen har lagt et annet beviskrav til grunn. Det gjelder blant annet i strafferetten, i visse deler av personskaderetten og i flyktningretten.

Beviskrav ved vurdering av fremtidige forhold. Dersom det i en sak skal tas stilling til fremtidige forhold, gjelder det en regel om et senket beviskrav, «reell mulighet for», blant annet i barnevernsretten og flyktningretten, jf. HR-2019-2344-A (33-34).

Tolkningsregel om vekt av tidsnære bevis. Domstolene har utviklet en tolkningsregel om at de tidsnære bevis normalt vil ha særlig betydning i bevisbedømmelsen. Dette er begrunnet med at parts- og vitneforklaringer i sin alminnelighet vil ha betydelige feilkilder, og at dette særlig gjelder dersom forklaringen er avgitt lang tid etter det forholdet som det forklares om.³²

Risiko ved tvil om faktum, bevisbyrderegelen. I tilfeller hvor det foreligger tvil om hva som er mest sannsynlig, må spørsmålet om hvilket faktum som skal legges til grunn, avgjøres av bevisbyrderegler. Den domstolskapte hovedregelen er at tvilen går ut over den som fremmer et krav.³³ På noen rettsfelt er det gitt særskilte regler om at bevisbyrden skifter over på den andre part når det er tvil om faktum, det vil si at tvilen isteden skal komme den som opprinnelig har bevisbyrden, til gode.

³¹ Nå lovfestet i tvisteloven § 21-3 første ledd og § 21-2 første ledd, jf. § 11-2 andre ledd tredje punktum og straffeprosessloven § 349. Prinsippene utviklet seg i rettspraksis på 1800-tallet, se Skoghøy (2016) punkt 3.2.2.

³² Omtalen av retningslinjen kom først tydelig frem i personskade saker, jf. Rt-1995-821A og Rt-1998-1565 A. I Rt-1998-1565 A. Skoghøy viser i sin artikkel til at prinsippet er fulgt opp i en rekke høyesterettsavgjørelser, som også gjelder andre forhold enn personskade.

³³ Skoghøy (2016) punkt 3.2.2.

Bevisbyrden for tvilen føres da over på motparten. Ulike regler for hvem som skal bære risiko for tvil og delt bevisbyrde finnes blant annet i erstatningsretten, arbeidsretten, diskrimineringsretten og flyktningretten.

3.1.2 Nærmere om den frie bevisvurderingen

Når det gjelder spørsmålet om hvordan en rettsanvender kommer frem til sakens faktum, betyr regelen om den frie bevisvurderingen i tvisteloven § 21-2³⁴ at retten kan bygge på ethvert forhold som kaster lys over årsakssammenhengen (relevans), og at det er opp til retten å vurdere hva som har bevisverdi og med hvilken vekt (ved motstrid). Bevisbedømmelsen er likevel ikke helt uten rettslige føringer.

Relevans. Høyesterett forutsetter at bevisvurderingen bare kan avgjøres etter «en samlet bedømmelse av bevismaterialet i saken», jf. Rt-1992-64 side 70. Relevante bevis kan med andre ord ikke uten videre ses bort fra. I juridisk teori er dette formulert som et krav om at alle bevis er tatt i betraktning (helhetsvurderingen).

Vekt. Dernest kommer de domstoleskapede tolkningsreglene om de tidsnære bevis, som vist til over. Dette utgjør en påpekning om at bevis kan ha ulik kvalitet og vekt. Juridisk teori har antatt at dette gir uttrykk for en generell tilnærming til at det grunnlaget som retten bygger på, må utgjøre et «forsvarlig grunnlag»,³⁵ også formulert dithen at prøvingen og vektingen skal være «samvittighetsfull».³⁶

Bevistvil. Bevistvil er en fortsettelse av tolkningsregelen om bevisbyrde. Normalt vil risikoen for tvilen gå ut over den som søker en rettsendring (f.eks. fra skadelidt til erstatningsberettiget). Dersom det er bevistvil ved endt bevisvurdering, går det som hovedregel utover den med bevisbyrden. Retten vil da komme til at parten «har ikke godtgjort» det som påstås. Som nevnt over, vil bevistvilen på noen rettsområder gå over på motparten der det gjelder en regel om delt bevisbyrde.

Juridisk metode. Rettskildeprinsippene (juridisk metode) styrer også tolkningen av bevisreglene ved at forarbeider og rettspraksis kan supplere og utvikle disse.

³⁴ Tvisteloven § 21-2 Bevisvurderingen: «(1) Retten fastsetter ved en fri bevisvurdering det saksforhold avgjørelsen skal bygges på. (2) Bevisvurderingen baseres på det som framkommer om de faktiske forhold i det som skal utgjøre grunnlaget for avgjørelsen. De bevis som føres, er felles for alle parter i saken eller i saker forent til felles behandling. (3) I bevisvurderingen kan retten, uten at det er forhandlet om det, trekke inn faktiske forhold som er erkjent av en part, vitterlige kjensgjerninger og den viten og det erfaringsgrunnlag retten har generelt og på vedkommende fagområde. Hvis slik kunnskap kan være usikker eller omtvistet, gjelder § 11-1 tredje ledd.»

³⁵ Magne Stranbakken

³⁶ J.E.A. Skoghøy (2016) avsnitt 3.2.2.

3.1.3 Kravet til begrunnelse

Forvaltningsloven § 25 stiller krav til begrunnelsene i vedtak. Vedtaket skal gjøre rede for rettsreglene som er anvendt, og det faktum som legges til grunn, jf. første og andre ledd. I tredje ledd fremgår at:

«De hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn, bør nevnes. Er det gitt retningslinjer for skjønnsutøvingen, vil i alminnelighet en henvisning til retningslinjene være tilstrekkelig.»

Det kreves derfor ikke at det må gjøres rede for alle vurderinger som foretas underveis. En begrunnelse for en bevisvurdering er tilstrekkelig så lenge alle bevis som har vært av betydning, er forklart.

3.1.4 Tolkingsregler fra personskaderetten kan belyse hvordan domstolene kan tenke om forholdet mellom ulike bevis i en sak

I de personskadesaker der tolkningsregelen om tidsnære bevis har kommet tydeligst til uttrykk, gjelder noen ytterligere presiseringer. Selv om de ikke uten videre gjelder generelt (for et hvert rettsområde), gir de et nyttig innblikk i hvordan retten kan se på forholdet mellom de ulike bevis i saken:

- Når det i en sak (her om nakkesleng) var en svært tvilsom sammenheng mellom skade og skademekanisme, må man «stille strenge krav til dokumentasjon i det enkelte tilfelle», jf. Rt-2010-1547. Det er altså ikke snakk om et skjerpet beviskrav, men krav til bevisenes kvalitet som følge av mangler for bevis om årsakssammenheng i saken.
- Vekten som skal gis det tidsnære beviset, får konsekvenser for øvrige eller etterfølgende bevis: Bevis vil tillegges mindre vekt dersom det står i motstrid til det tidsnære beviset, Rt-1998-1565 side 1570, med mindre det dreier seg om et bevis fra sakkyndig oppnevnt av retten uten bindinger til partene.
- Øvrige bevis må tolkes og anvendes i lys av sitt formål, noe som betyr at de ikke må anses som uttømmende. Eksemplet fra personskadesakene er at legejournaler riktignok er sentrale bevismidler, men fordi de ikke er utformet med sikte på etterfølgende rettssaker, kan de ikke anses som uttømmende, jf. Rt-2007-1370.

3.1.5 Den konkrete bevisvurderingen er metodefri

Den uskrevne reglen i norsk rett er at bevisvurderingen er metodefri («fri»). Forutsatt at alle fremlagte bevis tas i betraktning og at rettsanvenderen har et forsvarlig bevisgrunnlag til å konkludere, står en fritt til hvordan samle, ordne og vekte bevisene. I denne prosessen, som ofte omtales som «den konkrete bevisvurderingen», står en altså fritt til å avgjøre hvor mye vekt som kan legges f.eks. på fravær av detaljer eller påvist motstrid. Det betyr at det er lagt opp til at rettsanvenderen skal ha en betydelig autonomi til å vekte de ulike bevisene og at den konkrete bevisvurderingen ikke egner seg særlig for etterprøving på den måten at en kan gå inn i deler av den

og påstå at det er noe uriktig ved denne ene delen. Bruk av ord som «motstrid» og «detaljer» har som funksjon å beskrive og begrunne et bevisresultat; de har ingen rettskapende funksjon.

Det finnes som vist ovenfor, noen modifikasjoner til dette utgangspunktet, se f.eks. eksemplet om den vekt som bør tillegges de tidsnære bevis. Asylretten gir et annet eksempel der Høyesterett har angitt at endringer eller utbygging av et beskyttelsesbehov vil medføre svekket generell troverdighet, se HR-2011-2133-A og HR-2015-2524-P.

3.1.6 Forslag til metodevalg i bevisteorien

Utgangspunktet om at bevisvurderingen er fri gir bevisbedømmeren stor autonomi til å fastlegge faktum. Som vist til over, innebærer det også at de enkelte elementene i en bevisvurdering i begrenset grad kan etterprøves på samme måte som en klage over en lovanvendelse. I en klage eller anke vil det at relevante bevis ikke er forklart, tillagt vekt eller unndratt kontradiksjon, normalt gi grunnlag for en ny bevisvurdering. Utover dette er det vanskelig å angripe den konkrete bevisvurderingen som er foretatt. Ankeinstansen/domstolene foretar derfor en ny, selvstendig bevisvurdering.

I juridisk bevisteori er det reist innvendinger til at bevisvurderingen skal være så fri. Innvendingene er begrunnet med at under den metodefrie bevisvurderingen er det vanskelig å vite om den da er resonnerende og ikke inntryksbasert.³⁷ Det gis derfor forslag til ulike metodevalg som gir en fremgangsmåte for hvordan ordne bevisene under (minst) to ulike hypoteser. Teorien anfører at metoden vil gjøre bevisvurderingen mer treffsikker og forutsigbar og dermed resonnerende. (Dette angitte behovet for å arbeide med ulike hypoteser må ikke blandes sammen med den mer kjente kritikken av at etterforskere under bevisinnhentingen ikke arbeider med flere hypoteser (bekreftelsesfellen). Her angår det ikke det å «se seg blind» på en hypotese, men at resonnementene i bevisvurderingen blir gjennomførte og fullstendige – ikke inntryksbaserte.)

Den avgjørende kritikken fra denne delen av bevisteorien består av at dersom bevisbedømmeren *ikke* har en plan (en metode), så kan den konkrete bevisvurderingen bli uforutsigbar: «Det frie metodevalget kan lett føre til at bevisvurderingen blir en ustrukturert og ukontrollert 'helhetsvurdering' av bevismaterialet.»³⁸ En metodisk fremgangsmåte innebærer; i) bruk av hypoteser med ulikt resultat (søker har/har ikke et beskyttelsesbehov), og ii) undersøke hvordan bevisene hvor hver av hypotesene kan danne et sammenhengende hele og hvilke bevis som

³⁷ Kritikken finnes først og fremst i den deskriptive bevisteorien. Deskriptive tilnærminger tar utgangspunkt i empiriske problemstillinger (f.eks. risiko for tvangsrekruttering) og søker å belyse hvordan beslutningstakere vurderer bevis. Normative fremstillinger gir til sammenligning anbefalinger om å praktisere en bestemt juridisk norm (f.eks. motstrid) på en bestemt måte. Se mer om normativ og deskriptiv bevisteori i Kolflaath (2013) s. 25-26 og Løvli (2014) s. 198

³⁸ Kolflaath, Eivind, «Bevisvurdering i moderne retterganger» *Nordiske juristmøte 2017* side 7 og 8 (2017), <https://folk.uib.no/hfiek/Kolflaath-Bevisvurdering-NJM2017.pdf>. Se også

eventuelt må legges vekk dersom resten skal kunne ses i sammenheng.³⁹ I en asylsøknad kan hypoteser knyttet til vurderingen av om asylforklaringen skal legges til grunn, utformes slik:

- AS1: Det finnes holdbare utsagn som (hver for seg eller i kombinasjon) ville være vanskelige å forklare på en realistisk måte dersom søkers forklaring ikke legges til grunn, og
- AS2: Det finnes ikke holdbare utsagn som ville være vanskelige å forklare på en realistisk måte dersom søkers forklaring legges til grunn.

Spørsmålet om bruk av metoder i bevisvurderingen har ikke blitt avvist, men heller ikke tatt opp som en uskreven rettsregel i domstolspraksis. Det finnes ingen høyesterettsavgjørelse som angir at det å følge en metode styrker den frie bevisvurderingen. Tvert imot understrekes gang på gang at bevisvurderingen er fri. Dersom det skulle eksistere en uskreven regel om et krav til en metodisk fremgangsmåte, oppstår spørsmålet hvordan det i rettspraksis er lagt opp til å påvise at metoden ikke er fulgt og hva konsekvensen skal være. Rapportskriver kjenner ikke til noen slike utviklingstrekk i domstolpraksis og legger derfor til grunn at det ikke gjelder noe krav til en metodisk tilnærming til bevisene.⁴⁰ Det understrekes at det ikke innebærer at den metodiske tilnærmingen er avvist. Den kan med andre ord følges, men som et utslag av bevisvurdererens autonomi.

Fordi forslaget om en metodisk tilnærming ikke har noen forankring i noen uskreven (eller skreven) regel, har saksbehandlerne derfor ingen plikt til å følge en slik metode. Rapportskriver antar at tilnærmingen likevel kan ha en funksjon i opplæring, fordi den gir en billedliggjøring av tankeprosessene når bevis samles, ordnes og vektas. I nye RUDI-2020-006 er nevnt at saksbehandleren bør arbeide med hypoteser. Her burde det ha vært understreket at bevisvurderingen er fri, og at dette kun er et hjelpemiddel.

Det legges til at dersom metoden vurderes å bli innført som en standard for saksbehandlingen, bør det vurderes nøye om den på *generelt nivå* er egnet til å motvirke ustrukturerte og ukontrollerte vurderinger av bevismaterialet. Rapportskriver mener at det her bør tas høyde for at det denne metoden nok gjør, er å abstrahere det bevisanvenderne i stor utstrekning uansett gjør uten å ha et bevisst forhold til det. Videre bør det tas med at det ikke foreligger noen forskning eller empiri til grunn for at det utgjør noe vesentlig problem at bevisvurderinger er inntryksbaserte. Hovedargumentet for å «ta i bruk» metoden er således bygget på en antakelse som vi ikke vet om svarer til noe reelt problem. Det neste spørsmålet blir da om innføringen av en slik metode vil være

³⁹ Kolflaath, Eivind, *Bevisbedømmelse i praksis* (2013) side 10. Kolflaath gjengir to standardhypoteser som Laudan (Larry Laudan: *Truth, Error, and Criminal Law. An Essay in Legal Epistemology*, Cambridge 2006 s. 82) har utformet til bruk i straffesaker:

H1: Det finnes etablerte omstendigheter som (hver for seg eller i kombinasjon) ville være vanskelige å forklare på en realistisk måte dersom tiltalte var uskyldig, og

H2: Det finnes ikke etablerte omstendigheter som ville være vanskelige å forklare på en realistisk måte dersom tiltalte var skyldig.

⁴⁰ Jens Edvin A. Skoghøy *Tvistemål*, 2001 (side 691), der det vises til at domstolene sjelden gjør rede for hvordan de kom frem til sin bevisvurdering.

egnet til å styrke bevisvurderingene ved at en forpliktende teori legges til som et krav. Rapportskriver antar at grunnen til at bevisvurderingene normalt sett foregår på en resonnerende måte, har å gjøre med pliktene og rettighetene under saksbehandlingen, slik som kravet til saklighet og retten til kontradiksjon. Det blir derfor både uklart og muligens forstyrrende dersom det angis at den resonnerende bevisvurderingen skal sikres gjennom den metodiske tilnærmingen når den i realiteten sikres av saksbehandlingsreglene.

En grunn til at den metodiske tilnærmingen ikke har blitt tatt opp som et krav til bevisvurderingen, kan også ha å gjøre med at det er uklart hvordan den er egnet til å motvirke et tilfeldig «inntrykksbasert» resultat. Rapportskriver påpeker at de hypoteser metoden setter opp, viser til en subjektiv vurdering av hva som vil være «vanskelig å forklare på en realistisk måte» dersom søkers forklaring legges/ikke legges til grunn. Metoden unndrar seg derfor ikke at det gjenstår et element som er avhengig av den enkelte saksbehandlers inntrykk av bevisene, kollegial samforståelse eller kulturen på den enkelte enheten eller avdelingen. Når det i tillegg byr på en utfordring å finne kriterier for hvordan det skal dokumenteres at metoden er fulgt etter hensikten (og derfor er vanskelig å regelfeste som et krav til bevisvurderingen), fremstår det som langt mer rasjonelt å heller støtte seg til gjeldende plikter og rettigheter for saksbehandlingen som er etterprøvbare og som fyller samme funksjon.

Deler av denne teorien har kanskje også overdrevet hvor fritt bevisanvenderen står.⁴¹ Det kan være vel så riktig å anta at både rettsspørsmålet og saksbehandlingsreglene snevrer betraktelig inn mulighetene for hvordan bevisene kan ordnes og vektes, og at det er liten risiko for en ustrukturert og ukontrollert bruk av bevisene.

3.1.7 Innarbeidede begreper og uttrykk som inngår i bevisvurderingen

Domstolene har visse innarbeidede begreper og uttrykk til bruk i bevisvurderingene. Det gjelder uttrykk som «overbevisende», «detaljert», «sammenhengende», «motstridende», «unnavikende» med flere. Disse antas kun å ha en beskrivende (forklarende) og ikke en normativ (rettsstiftende) funksjon. Med rettsstiftende menes ord/formuleringer som har en rettslig virkning. Til sammenligning vil ord som beskriver noe, kun forklare en sammenheng. Ordene har ikke noe rettslig innhold som kan tolkes og prøves om er anvendt riktig.

I en asylsak har det en rettslig virkning dersom saksbehandler kommer til at asyforklaringen ikke kan legges til grunn. De begreper som benyttes til å begrunne hvorfor, har derimot ikke noe slikt rettslig innhold. De gir kun en beskrivelse av hvorfor saksbehandler har kommet til sitt resultat. Videre, gyldigheten av en konklusjon om manglende troverdighet kan ikke angripes alene fordi begrunnelsen har anvendt begrepet «motstrid» feil eller alene fordi «motstrid» ikke er vurdert.

⁴¹ Det er vanskelig å se at det utgjør en treffende beskrivelse når den frie bevisvurderingen angivelig skal innebære at den gir rettsanvenderen «nærmest ubegrenset autonomi» basert på en «oppfatning om menneskets naturgitte evne til å vurdere bevis», se Kolflaath, Eivind, «Bevisvurdering i moderne retterganger» *Nordiske juristmøte 2017* side 4.

Det er likevel av betydning å kjenne til og om det er mulig holde seg innenfor de beskrivelser som domstolen i hovedsak holder seg til. Det er her snakk om å innarbeide begreper og uttrykk som angir en preferanse for hvordan bevis beskrives, og som har som funksjon å holde andre måter å beskrive bevis på utenfor. Bevisvurdering bør blant annet være varsom med å benytte uttrykk som ikke er innarbeidede, slik som for eksempel «plausibel», fordi bevisvurderingen da kan si noe mer eller noe annet enn det som var intensjonen. Asylvedtak gir her eksempel til ettertanke. Når en forklaring om rømning fra fengsel beskrives som «lite plausibel», menes nok at den fremstår som ikke til å tro eller motstridende med landinformasjon. Plausibelt er derimot et synonym til sannsynlig, og begrepsbruken etterlater tvil om saksbehandler har gitt et rettslig innhold (beviskravet sannsynlighetsovervekt) til det som kun var ment som en karakteristikk av forklaringen.

3.2 Finnes det særskilte bevisregler på asylfeltet?

I spesiallovgivningen for asylsaksfeltet (utlendingsloven og forskrifter) er det ikke gitt rettsregler om hvordan vurdere bevis og troverdighet. Noen retningslinjer er derimot gitt i *UNHCRs håndbok om prosedyrer og kriterier for å fastsette flyktingers rettsstilling* (Håndboken) og i EUs Kvalifikasjonsdirektiv (EUQD) Artikkel 4(5). Det er forutsatt i forarbeidene til utlendingsloven av 2005, og senere presisert av Høyesterett, at fremgangsmåten i Håndboken skal følges. I 2015–2016 kom et forslag til kodifisering av disse bevisreglene og retningslinjene. Det er hensiktsmessig å beskrive innholdet i disse rettskildene i lys av de alminnelige reglene for bevis.

3.2.1 Finnes det regler på asylfeltet om hvordan å vekte bevis?

Verken Håndboken eller EUQD Artikkel 4(5) inneholder regler om hvordan ordne eller vekte bevisene i en asylsak. Dette er heller ikke kjent fra juridisk teori på flyktingrettens område. EUQD Artikkel 4(5) inneholder riktignok regler om hva det vanligvis legges vekt på, men det innebærer bare en angivelse av hvilke bevisstema som det må tas stilling til i en forsvarlig bevisvurdering. Til spørsmålet om vektingen av bevis er saksbehandlerne i Utlendingsdirektoratet derfor henvist til de generelle bevisreglene om at vurderingen skal være forsvarlig og helhetlig (se 3.1 ovenfor).

3.2.2 Asylforklaringen: Et dempet beviskrav på nærmere vilkår

3.2.2.1 Forarbeidene

Forarbeidene til ny utlendingslov av 2005 foreslo å innføre et dempet beviskrav ved vurderingen av om vilkårene for å få beskyttelse som flyktning etter utlendingsloven § 28 første ledd bokstav a) var oppfylt, se Ot.prp.nr.75 (2006–2007) kapittel 5.1.7:

«Det vil etter departementets vurdering være en korrekt forståelse av flyktingkonvensjonen, og være i samsvar med praksis i en rekke andre land, å oppheve skillet i beviskravene om hvem som skal anerkjennes som flyktning og hvem som er vernet mot retur av en konvensjonsgrunn. Det skal således ikke lenger kreves sannsynlighetsovervekt for at vilkårene i konvensjonen er oppfylt for at en asylsøker skal anerkjennes som flyktning. Rimelig tvil skal komme søkerne til gode. Det som etter

dagens praksis er terskelen for vern etter utlendingsloven § 15 første ledd første punktum (jf. flyktningkonvensjonen art. 33), skal etter den nye loven samsvare med terskelen for anerkjennelse som flyktning. Lovforslaget § 28 første ledd bokstav a) skal tolkes i samsvar med dette.»

I omtalen av beviskravet ved fastsettelsen av flyktningstatus i kapittel 5.2.3.1 følges dette opp ved å konstatere at det i praksis i UDI har vært anvendt et lavere beviskrav enn sannsynlighetsovervekt, og som skulle gjelde for den nye utlendingsloven § 28 første ledd.

Om bevisvurderingen sies det videre samme sted:

«Det har i praksis vært foretatt en fri bevisvurdering, og hvilke bevis som har vært tillagt hvilken vekt kan vanskelig beskrives uttømmende. Hva som kan forventes av informasjon fra en asylsøker vil kunne variere beroende på anførslenes innhold og personlige forutsetninger. Generelt kan det sies at så vel innholdet i søkerens forklaring, hvorvidt den er detaljert eller overfladisk, sammenhengende eller motstridende, og dens forhold til andre kjensgjerninger vil ha betydning. Om søkeren har fremlagt dokumentasjon, eksempelvis en innkalling til politiet i hjemlandet, må ektheten og betydningen av dette vurderes. I noen grad er det foretatt undersøkelser gjennom norske utenriksstasjoner i det land søkeren kommer fra. Vurderingen har så vært om søkerens anførsler etter en totalvurdering anses tilstrekkelig sannsynliggjort til å bli lagt til grunn, og om det dermed foreligger en tilstrekkelig grad av forfølgelsesfare.»

Det vises dernest til *UNHCRs håndbok om prosedyrer og kriterier for å fastsette flyktningers rettsstilling* (Håndboken) for bevisbyrde og vurdering av troverdighet,⁴² og hvordan den har dannet grunnlag for EUs kvalifikasjonsdirektiv (EUQD) Artikkel 4(5) om bevisregler. EUQD Artikkel 4(5) er en bestemmelse som er valgfri (fakultativ) for statene å implementere avhengig av statenes internrettslige utgangspunkt. Det fremgår av innledningen:

«Where Member States apply the principle according to which it is the duty of the applicant to substantiate the application for international protection ...»

Den fakultative bestemmelsen har sin bakgrunn i at noen stater (blant annet Tyskland) har som utgangspunkt at en asylsøknad er *prima facie bona fide*, og det er opp til utlendingsmyndighetene å tilbakevise dens realitet. Det fremgår ikke uttrykkelig fra forarbeidene at norsk utlendingsforvaltning har som utgangspunkt at søker har den innledende bevisbyrden for å godtgjøre sitt asylgrunnlag, det vil si det samme utgangspunkt med det som gjelder i EUQD Artikkel 4(5), men rapportskriver oppfatter at dette er praksis når det legges opp til at bevisbyrden i utgangspunktet er på søker, se departementets vurdering i kapittel 5.2.3.4:

⁴² «Etter at søkeren har gjort et oppriktig forsøk på å underbygge sin historie, kan det fortsatt være manglende bevis for deler av hans utsagn. Som forklart ovenfor (punkt 196), er det knapt mulig for en flyktning å «bevise» alle forhold i sin sak. Skulle dette ha vært et krav, ville utvilsomt majoriteten av alle flyktninger ikke blitt anerkjent. Det er derfor ofte nødvendig å la tvilen komme søkeren til gode. Imidlertid bør tvilen komme søkeren til gode først når alt tilgjengelig bevismateriale er samlet inn og kontrollert og når saksbehandleren anser søkeren generelt for å være troverdig. Søkerens utsagn må være sammenhengende og troverdige, og må ikke være i strid med allment kjente fakta.»

«I utgangspunktet er det søkeren som har ansvaret for å sannsynliggjøre sine anførsler så langt dette er mulig. Myndighetene må kunne kreve at den som påberoper seg beskyttelsesreglene, legger frem de opplysninger vedkommende kan om relevante forhold. Samtidig følger det av forvaltningsloven § 17 at forvaltningen har en plikt til å påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Idet myndighetene har bevisbyrden for at det er trygt å returnere, forutsetter et eventuelt avslag at myndighetene har foretatt en grundig saksbehandling og ved behov innhentet opplysninger som er nødvendig for å kunne foreta en forsvarlig vurdering. Samtidig har utlendingsmyndighetene ikke kun et ansvar for å ivareta søkerens beskyttelsesbehov. Det er også en målsetting at det skal treffes riktige vedtak, og at det av hensyn til innvandringskontroll og likebehandling ikke innvilges beskyttelse til personer som ikke trenger det. I praksis må det imidlertid foretas en avveining mellom grundighet i saksbehandlingen og effektiv ressursutnyttelse. En del saker vil måtte avgjøres på bakgrunn av de opplysninger som foreligger uten at de er optimalt opplyst og uten at det er hensiktsmessig å gjennomføre ytterligere undersøkelser. Eventuell tvil om beskyttelsesbehov vil også i slike tilfeller måtte komme søkerne til gode.»

Samme sted konkluderes det med at det ikke er «hensiktsmessig å fastsette egne bevisbestemmelser i loven»:

«Departementet er enig med Regjeringsadvokaten i at det må foretas en samlet vurdering av bevisene i saken, og utlendings generelle troverdighet er ett av de elementene som det er naturlig å vektlegge i den samlede vurderingen.

Når det gjelder hva som ligger i vilkåret om en «velgrunnet frykt for forfølgelse», må det opereres med en betydelig lavere terskel enn et krav om sannsynlighetsovervekt. Det avgjørende er, som utvalget bemerker, om risikoen er reell. Det vises for øvrig til kapittel 5.2.3.1 og 5.2.3.2 ovenfor.

Departementet er enig med utvalget i at det er en objektiv vurdering av risikoen som er avgjørende.»

Den regelfesting som ligger i bevisreglene i EUQD Artikkel 4(5), ble derfor ikke tatt inn i utlendingsloven selv om denne delen av utlendingsloven for øvrig i stor grad er basert på EUQD og harmonisering var et uttalt mål, se kapittel 5.1.7.⁴³ I EUQD Artikkel 4(5) er bevisreglene lagt ut slik at «det ikke kan kreves at søker fremlegge dokumentasjon og andre bevis til støtte for sin forklaring» dersom følgende vilkår er oppfylt:⁴⁴

- a) søker har medvirket til å opplyse saken,
- b) søker har fremlagt all informasjon som han må forventes å ha tilgjengelig,
- c) asylforklaringen kan legges til grunn som troverdig ved at den er sammenhengende, ikke motstridende og tilforlatelig («plausible»),

⁴³ I sammenheng med innføringen av et utvidet flyktningbegrep ble det vist til «... hensynet til å harmonisere begrepsbruken med den begrepsbruken som det forventes vil bli dominerende i EU ...»

⁴⁴ Forarbeidene viser i kapittel 5.2.3.1 til at «Det utgangspunktet for bevisvurderingen som her er gjengitt, samsvarer i hovedsak med det som er anbefalt i håndboken. Det er også inntatt en eksplisitt henvisning til at utlendingen må ha fremmet søknad om internasjonal beskyttelse på tidligst mulig tidspunkt med mindre det kan gis en god forklaring på hvorfor dette ikke er gjort.»

- d) søknad om asyl er innlevert så raskt som mulig, og
- e) søker anses å ha sin generelle troverdighet i behold, se vedlegg for full tekst.

Når disse vilkårene er oppfylt, kan et dempet beviskrav (kan ikke kreves at søker fremlegger ytterligere bevis) legges til grunn.

Når det kommer til forarbeidenes klargjøring av beviskravet, er dette oppsummert slik i merknadene (spesialmotivene) til § 28 i kapittel 21 (side 414):

«Risikerer søkeren å bli utsatt for forfølgelse ved retur hvis anførselene i saken legges til grunn, kreves det ikke sannsynlighetsovervekt for at søkerens forklaring er riktig. Anførselene må likevel fremstå som noenlunde sannsynlige. Hva gjelder selve risikoen, faregraden, for forfølgelse kreves det ikke sannsynlighetsovervekt for at søkeren virkelig vil bli forfulgt. Det skal foreligge en velgrunnet frykt, hvilket forutsetter at faren for forfølgelse er reell.»

Forarbeidene legger derfor til grunn at beviskravet for når en asylforklaring skal legges til grunn, er «noenlunde sannsynlig» (mindre enn sannsynlighetsovervekt) og at det må være en «reell risiko» (mindre enn sannsynlighetsovervekt). Beviskravet «reell risiko» fremgår av utlendingsloven § 28 «velgrunnet frykt».

3.2.2.2 Presiseringer og utvikling av bevisreglene i Høyesterett

Til tross for de mange beskrivelsene av beviskravet i forarbeidene, gir ikke utlendingsloven § 28 første ledd a) direkte uttrykk for hvilket beviskrav som skal gjelde. Spørsmålet er behandlet i to saker for HR-2011-2133-A og HR-2015-2524-P. Høyesterett har også i to nyere dommer tatt stilling til bevisregler i litt mer spesielle vurderinger av beskyttelsesbehovet, se HR-2019-2344-A og HR-2020-1799-A.⁴⁵ Den første angår beviskravet ved alderstester og den andre vurderingen av returrisikoen.

3.2.2.2.1 Et lavere beviskrav ved vurdering av asylgrunnlaget

I HR-2011-2133 tas utgangspunkt i UNHCRs Håndboks henvisning av at tvilen må komme asylsøkeren til gode dersom «et oppriktig forsøk på å underbygge sin historie» (avsnitt 38). At det skal gjelde et tvilsprinsipp knytter Høyesterett dernest til «konsekvensene av en uriktig avgjørelse om retur kan innebære at søkeren blir utsatt for forfølgelse,» (avsnitt 40). Høyesterett oppsummerer bevisreglene slik (45):

«(45) Ved vurderingen av om det foreligger en reell fare for forfølgelse, skal asylforklaringen legges til grunn så langt den fremstår som noenlunde sannsynlig, og søkeren selv har medvirket til å opplyse saken så langt det er rimelig og mulig. Asylsøkerens generelle troverdighet er et relevant moment som skal tas i betraktning. Det kreves ikke sannsynlighetsovervekt for at forklaringen er riktig. I den

⁴⁵ Bevisreglene som angis i disse dommene har en parallell til utviklingen av bevisregler i personskadesaker, særlig nakkeslengskader, der det vokste frem et behov som følge av at skadene var vanskelig konstaterbare, se Lie (Rt-1998-1565); Nakkeprolaps (Rt-2007-1370, avsn. 37) og Ask (Rt-2010-1547), avsn. 45–47.

forbindelse må konsekvensene av en eventuell uriktig avgjørelse i asylsøkerens disfavør vurderes. Jo alvorligere konsekvensene fortøner seg, jo mindre skal det til for å gi vedkommende beskyttelse.»

Det gjelder derfor utvilsomt et mindre strengt beviskrav («noenlunde sannsynlig») enn sannsynlighetsovervekt. Hva som nærmere ligger i dette, må avgjøres av vurderingen av hva søker risikerer ved retur, der det skal mindre til jo alvorlige konsekvensene fortøner seg. Dette gjentas i HR-2015-2524-P og i HR-2019-2344-A. I (36, 84) HR-2019-2344-A, som gjaldt beviskravet ved alderstester, omtaler førstvoterende Østensen Berglund det generelle unntaket fra kravet om alminnelig sannsynlighetsovervekt i utlendingsloven § 28 første ledd bokstav a) som et «dempet beviskrav» (35-36):

«(35) *Særlig om beviskravet på utlendingsrettens område*(36) Også på utlendingsrettens område gjelder i utgangspunktet det alminnelige kravet om sannsynlighetsovervekt, jf. blant annet Rt-2006-1657 om omgåelsesekteskap, avsnitt 33. Det er imidlertid gjort visse unntak fra dette i saker om asyl der særlige hensyn gjør seg gjeldende ved vurderingen av om asylsøkeren står i fare for forfølgelse ved retur til hjemlandet. Jeg viser her til Rt-2011-1481 avsnitt 45, hvor det i beskyttelsesvurderingen etter utlendingsloven § 28 ble lagt til grunn et dempet beviskrav.»

3.2.2.2 Beviskrav ved vurdering av alder og identitet

Ved fastsettelse av identitet gjelder i utgangspunktet et krav om alminnelig sannsynlighetsovervekt, jf. HR-2019-2344-A (46). Høyesterett uttalte at det dempede beviskravet likevel ville komme til anvendelse dersom alder er av betydning for risikoen ved retur under vurderingen av beskyttelsesbehovet, jf. HR-2019-2344-A (84 og 86):

«(84) Det er ikke tvilsomt at det på utlendingsrettens område kan gjøres unntak fra prinsippet om sannsynlighetsovervekt som følge av konsekvensene av en uriktig avgjørelse.»

(86) ... samspillet mellom alder og beskyttelsesgrunnlag i visse tilfeller, ... medføre at selve spørsmålet om alder vil inngå som en så integrert del av vurderingen av behovet for beskyttelse at beviskravet må bli relativt likt kravet etter utlendingsloven § 29 andre ledd bokstav f, jf. prinsippet i § 28 tredje ledd om betydningen av at søkeren er et barn.»

Det ble ikke gitt noen klar uttalelse om dette også gjaldt øvrige deler av identiteten, men det antas at spørsmålet om det foreligger reell risiko, også må ta stilling til muligheten for at identiteten er slik søker har opplyst. EMD opererer med et strengt krav til at det skal foretas en bred vurdering av alle forhold som kan medføre en risiko.

3.2.2.3 Hva innebærer det for søkers bevisbyrde at det senkede beviskravet er betinget?

De betingelser som gjelder for at søker kan dra nytte av et lavere beviskrav enn alminnelig sannsynlighetsovervekt, innebærer at søker nødvendigvis ikke har en lett bevisbyrde.

Bevisbyrden henger sammen med beviskravet. Når domstolene skal vurdere om bevisbyrden er oppfylt, tas det utgangspunkt i om en part har fremlagt bevis av tilstrekkelig styrke, jf. kravet til at

bevisvurderingen må være forsvarlig og basert på robuste bevis. Videre er det ikke tilstrekkelig at de bevis som parten har valgt å legge frem isolert sett bygger opp om kravet. Er beviskravet sannsynlighetsovervekt, må det samlede bevisbildet bygge opp under kravet for at det kan legges til grunn.⁴⁶ Når domstolene anvender et senket beviskrav, innebærer det motsetningsvis at det «ikke skal så mye til» før bevisbyrden er oppfylt. Det kan med andre ord aksepteres at bevisbildet ikke er så utfyllt og at bevisene som det bygges på, er noe usikre.

Når det i asylretten stilles særskilte krav (betingelser) til asylforklaringen før det kan aksepteres at alt ved bevisbildet ikke er forklart eller dokumentert, kan søker derfor ende opp med en relativt tung, og i noen saker en umulig, bevisbyrde. Særlig vil det gjelde dersom asylforklaring ikke støttes av landinformasjon.

3.2.3 Risikovurderingen

3.2.3.1 Forarbeidene – ett eller to dempede beviskrav?

Myndighetene har bevisbyrden for at en søker ikke utsettes for forfølgelse ved retur. Plikten til å vurdere risiko ved retur gjelder også søkere som mangler troverdighet. Dette gjelder både ved vurderingen av om beskyttelse skal gis etter utlendingsloven § 28 første ledd bokstav a), men vil i praksis oftere angå vurderingene i utlendingsloven § 28 første ledd bokstav b) og § 73 om et absolutt forbud mot retur.

Risikovurderingen kan sammenfalle helt med vurderingen av om asylforklaringen skal legges til grunn (søkers forklaring om å flykte fra krig i Syria legges til grunn, dermed skal søker gis status som flyktning). Den kan også være basert på en annen bevisvurdering enn vurderingen av asylforklaringen (søkers forklaring om å flykte fra krig i Syria legges ikke til grunn fordi søker anses å være fra Irak, men søker er likevel vernet mot retur).

Beviskravet er beskrevet som lavere enn 50 %, men noe mer enn en fjern mulighet, jf. NOU 2020:20 kapittel 6.2.4.3.

Når det opereres med ulike begreper ved vurderingen av asylforklaringen («noenlunde sannsynlig») og risikovurderingen («reell»), kan det spørres om det her gjelder to ulike lavere beviskrav. Rapportskriver antar at utgangspunktet må være at begge uttrykkene viser til ett og samme lave (dempede) beviskrav, men at det ved risikovurderingen etter omstendighetene kan kreves enda mindre dersom konsekvensene ved en uriktig avgjørelse er særlig alvorlige. Hvorvidt det i slike saker også gjelder et enda lavere beviskrav til asylforklaringen, er noe uklart. Rapportskriver antar at det også her gjelder det samme ytterligere dempede beviskrav også når asylforklaringen skal legges til

⁴⁶ Løvli, 2014 (334-7), drøfter hvorledes utgangspunktet der bevisvurderingen skal basere seg på de bevisene som foreligger i saken, ikke utelukker en vurdering av at bevisbildet er for ufullstendig og at det må antas at det finnes andre bevis av betydning. Et slikt større blikk på bevisbildet der en også ser etter det som ikke er lagt frem av bevis innebærer at rettsanvenderen stiller krav til om bevisene er «tilstrekkelig kvalifisert».

grunn. Det vises til at risikovurderingen skal ses i sammenheng med tvilen som skal komme søker til gode, jf. NOU 2004:20 (side 392):

«Dersom det knytter seg begrunnet tvil til hvilket faktum som skal legges til grunn, må det tas hensyn til hvilke konsekvenser en retur kan få for søkeren under den forutsetning at vedkommende sine pretensjoner anses tilstrekkelig sannsynliggjort. Jo mer alvorlige overgrep søkeren risikerer ved retur (hvis pretensjonene legges til grunn), og jo større risikoen synes å være, desto mindre kreves for å anse det anførte faktum tilstrekkelig sannsynliggjort.»

Når det kommer til det nærmere innholdet i risikovurderingen, angis kun at denne i praksis utgjør en objektiv bedømmelse av bevisene, jf. NOU 2020:20 kapittel 6.2.4.3 (se til sammenligning prinsippene som kan utledes av EMDs praksis nedenfor).

3.2.3.2 Høyesterettspraksis

Høyesterett har understreket at vurderingen ikke må være så streng at formålet med Flyktningkonvensjonen ikke ivaretas, jf. HR-2020-1799-A (70) med videre henvisning til NOU 2004:20:

«[I] ... NOU 2004:20 side 118, der det heter at det sentrale vurderingsspørsmål «som oftest vil gjelde om det ut fra en objektivisert bedømmelse foreligger tilstrekkelig fare for at den anførte risiko faktisk vil materialisere seg i overgrep ved retur». Samme sted uttales at kravet til risiko ikke må settes strengere enn at «søkere med en reell grunn til å frykte forfølgelse sikres rett til beskyttelse». Disse standardene er fulgt opp i lovproposisjonen, jf. Ot.prp.nr.75 (2006–2007) side 88. I proposisjonen understrekes dessuten at det må foretas 'en helhetlig fri bevisbedømmelse', og at «det er situasjonen på vedtakstidspunktet som er avgjørende».⁴⁷»

I sak om forfølgelse på grunn av seksuell orientering er presisert at det ikke kan kreves at søker opptrer diskret dersom diskresjonen er begrunnet med å unngå forfølgelse (HR-2012-667-A).⁴⁸ Den tilleggs risiko som returen i seg selv kan innebære, vurderes etter utlendingsloven § 73 (om absolutt vern mot utsendelse) (75-6). Bruk av internfluktalternativ må også innebære en pålitelig garanti mot slik forfølgelse.⁴⁹

3.2.3.3 EMDs praksis for situasjoner som angår EMK Artikkel 2 (rett til liv) eller Artikkel 3 (forbudet mot tortur)

Innvilgelse av flyktningstatus ligger til nasjonalstatene å avgjøre, jf. F.G. mot Sverige (117) og Sufi og Elmi mot Storbritannia (212, 226). I saker der avslag og retur kan innebære krenkelse av EMK Artikkel

⁴⁷ At vurderingen skal skje på vedtakstidspunktet følger også av Risiko vurderes på vedtakstidspunktet, jf. Chalal (86), eventuelt ved returtidspunktet, jf. Cruz Varas (76); X mot Sveits, 2017; og A.S. mot Frankrike, 2018. Sammenlign at vedtakstidspunktet kan gjelde for forhold som ikke er knyttet til absolutte rettigheter, slik som barnets beste, jf. HR-2012-1985 (50, 79-81), og internflukt jf. HR-2015-2524-P (39, 132)

⁴⁸ Se også EMD avgjørelsene I.K. mot Sveits i sak om seksuell orientering, og A mot Sveits i sak om religionsfrihet.

⁴⁹ Hilal mot Storbritannia, 2001 (67-8).

2 (rett til liv) eller Artikkel 3 (forbudet mot tortur) har EMD utpenslet prinsippene for risikovurderingen i en lang rekke saker.⁵⁰ Prinsippene er oppsummert i storkammersakene F.G. mot Sverige [GC] (110-127 og J.K. og andre mot Sverige [GC] (77-105):

Bevisvurderingen må være tilstrekkelig bred og omfatte: den generelle voldssituasjonen i området, særlige omstendigheter til søker slik som tilhørighet til utsatt gruppe eller andre individuelle sårbarhetsfaktorer, trussel fra ikke-statlige aktører, muligheten til å benytte seg av internfluktalternativ, vurdering av landrapporter, den delte bevisbyrde, tidligere mishandling som indikasjon av fremtidig risiko, sakens natur og forhold som har oppstått etter en deportasjon.

EMD angir også at opplysninger om tidligere forfølgelse skal tillegges særskilt vekt ved risikovurderingen. Dersom søker har gitt en sammenhengende og troverdig forklaring om fortidig forfølgelse som ikke står i motstrid til objektive landrapporter, innebærer det en sterk indikasjon om fremtidig risiko, jf. J.K. og andre mot Sverige (91 følgende). I slike situasjoner er det tilstrekkelig at det foreligger en mulighet («mere possibility») for slik fremtidig behandling, jf. Vilvarajah (111):

«The evidence ..., as well as the general situation, does not establish that their personal position was any worse than the generality of other members of the Tamil community or other young male Tamils who were returning to their country ... A mere possibility of ill-treatment, however, in such circumstances, is not in itself sufficient to give rise to a breach of Article 3. »

EMD knytter dernest risikovurderingen til mer eller mindre de samme vilkår som følger av den delte bevisbyrde og troverdighetsvurderingen av søkers forklaring, jf. EUQD Artikkel 4(5). Alle ledd i vurderingen må være grundige sett i lys av risikoen for retur:

- Landrapporter er generelle og innebærer ikke nødvendigvis en motstrid til søkers opplysninger, Sufi og Elmi mot Storbritannia (230-234), N. mot Finland, A.F. mot Frankrike, og M.O. mot Sveits;
- Søkers dokumentasjon må vurderes hva angår relevans, ekthet og bevismessig verdi uavhengig av når de er fremlagt i prosessen, jf. M.D. og M.A. mot Belgia, Singh og andre mot Belgia og M.A. mot Sveits.
- Tvil om identitet kan være irrelevant dersom det er risiko ved retur, jf. Mo. M mot Frankrike (41), A.F. mot Frankrike (56), H.T.H. mot Nederland, M.S.S. mot Belgia og Hellas (GC), Tarakhel mot Sveits (GC) og Egamberdiyev mot Russland.

EMD har også uttalt seg nærmere om risikovurderingen og betydningen av at søker tilhører en bestemt gruppe. I hovedsak innebærer en slik profil at myndighetene har et forsterket krav til å begrunne hvorfor det er trygt å returnere:

- Generalisert vold, adgang til trygge områder og forholdene i flyktningleirer, Sufi og Elmi mot Storbritannia

⁵⁰ Se også EMDs tidlige praksis Soering mot Storbritannia, 1989 (161); Cruz Varas og andre mot Sverige, 1991 (69-70); Vilvarajah og andre mot Storbritannia, 1991 (107-8); og Chahal mot Storbritannia, 1996 (74) – som nå er bekreftet i to storkammersaker mot Sverige: F.G. mot Sverige (77-105) og J.K. mot Sverige (77-105).

- vurderingen når søker tilhører gruppe som systematisk er risikoutsatt, jf. Salah Sheekh mot Nederland
- vurderingen av de ulike former for kjønnsrelatert forfølgelse og utbredt seksuell vold, jf. M.M.R. mot Nederland
- betydningen av beskyttende nettverk, R.H. mot Sverige
- mishandling av kvinner som har kommet vekk fra sitt nettverk, N. mot Sverige
- mishandling utført av egen familie som følge av brudd på sosiale normer, jf. R.D. mot Frankrike (36-45)
- æresdrap og tvangsekteskap A.A. og andre mot Sverige
- kjønnslemlestelse R.B.A.B. mot Nederland; Sow mot Belgia
- tvangsprostitusjon og trafikkering, L.O. mot Frankrike
- tvangsarbeid under EMK Artikkel 4, jf. V.F. mot Frankrike og M.O. mot Sveits

3.2.3.4 Et skjerpet begrunnelseskrav som følge av EMDs praksis?

Risikovurderingen reiser noen grunnleggende spørsmål som angår bevisbildets og bevisenes robusthet (se 2.2.2 ovenfor): Hvor bred må vurderingen være, det vil si, er det en lavere terskel for å trekke inn forhold som ikke kan knyttes direkte til søkerens opplevelser og situasjon? Hvor sikre må bevisene være for at det ikke foreligger en risiko ved retur? Som påpekt i det avsnittet viser EMDs praksis at til statens bevisbyrde for at det er trygt å returnere følger også en skjerpet begrunnelsesplikt for hver av de ulike risikovurderingene. Dette omfatter også troverdighetsvurderingen av asylforklaringen og alle andre vurderinger som den endelige konklusjonen ved avslag baserer seg på. At søker i utgangspunktet må sannsynliggjøre sin egen alder gjelder derfor bare så lenge returen ikke aktualiserer spørsmål om krenkelse av EMK Artikkel 2 eller Artikkel 3 (eventuelt Artikkel 4). EMD vil ikke anse seg bundet av statenes vurderinger og kan selv opplyse og undersøke sakene («carry out an assessment of that risk of their own motion»), jf. J.K. og andre mot Sverige (91 følgende),⁵¹ noe som gir en annen type begrunnelse for at de nasjonale vedtakene bør være særlig godt begrunnet.⁵²

En slik skjerpet begrunnelsesplikt kan for Utlendingsdirektoratet innebære at saksbehandlingen må sikre at søker blir opplyst mer om hva som er betydningen av de spørsmål som stilles under intervjuet, herunder at søker blir forelagt bevis av betydning (forvaltningsloven § 17). Videre kan det tenkes at forhold som taler i søkers favør, drøftes eksplisitt, herunder eventuelle landrapporter som støtter opp under søkers forklaring, men som forvaltningen i sin praksis ikke legger avgjørende vekt på. Fordi risikoen skal vurderes på avgjørelsestidspunktet, kan det også innebære at det klart angis hva som er formålet med intervjuet (kun bostedskontroll, kontroll av en bestemt anførsel eller et fullt intervju), og hvilke intervjustandarder som er lagt til grunn av forvaltningen.

⁵¹ Se også Chahal (95–6) og Vilvarajah (108).

⁵² Schjotvet *Har du en sak?* NOAS 2015.

3.2.4 Gjelder det et krav om sannsynlighetsovervekt dersom betingelsene for å anvende det dempede beviskravet ikke er oppfylt?

Dersom søker ikke har medvirket til å opplyse egen sak, asylforklaringen er motstridende og lite sammenhengende og det foreligger andre forhold som svekker søkers generelle troverdighet, så har ikke søker oppfylt sin bevisbyrde. I noen av Utlendingsnemndas vedtak er dette utlagt slik at siden det senkede beviskravet «noenlunde sannsynlig» ikke kommer til anvendelse, så skal asylforklaringen vurderes etter et krav om alminnelig sannsynlighetsovervekt.

Rapportskriver antar at dette ikke er en riktig fremgangsmåte. De bevisvurderinger som gjøres underveis i en asylsak, er ledd som leder frem mot vurderingen av om det foreligger en reell risiko ved retur. Dersom søker ikke har gitt en forklaring som kan legges til grunn som noenlunde sannsynlig, er det vanskelig å se at det oppstår noen tillegsspørsmål der det skal vurderes om søker har oppfylt (den tyngre) bevisbyrden det er å godtgjøre at beskyttelsesbehovet er sannsynliggjort.

3.2.5 Kan bevis kumuleres i asylsaker?

Et eget bevisteoretisk tema er om *tvil om faktum kan kumuleres* ved at de ulike delene av et hendelsesforløp deles opp (oppdelingsproblemet). Drøftelsen av oppdelingsproblemet i juridisk teori handler om situasjoner der det er et hvis-så-forhold (årsakssammenheng) mellom de ulike delene, eller der rettsregelen stiller opp flere alternative betingelser for at rettsfølgen skal inntre. I juridisk teori er det antatt at oppdelingen av bevisvurderingen, påvirker muligheten til å kumulere usikkerhet om flere rettsfakta. Det er derimot mer uklart om og når en slik oppdeling går i favør av eller i disfavør av den som har bevisbyrden for en påstand.⁵³ Fra søkers perspektiv: Dersom en rest av tvil ved hver del av forklaringen kan kumuleres, vil det være lettere å føre bevis for at forklaringen er sammenhengende og ikke motstridende. Fra perspektivet til forvaltningens kontrollbehov: Dersom troverdighetsbrister ved ulike deler av forklaringen kan kumuleres, vil det være enklere å komme frem til at asylforklaringen ikke kan legges til grunn.

Som nevnt ovenfor, legger både lovgiver og Høyesterett opp til at bevisvurderingen skal bestå av minst to «stasjoner»: vurderingen av om asylforklaringen skal legges til grunn som «noenlunde sannsynlig» og vurderingen av om det foreligger «reell risiko» ved retur. Dette kan indikere at det skal vurderes om beviskravet er oppfylt for hvert av bevistemaene. Usikkerhet om forklaringen skal kunne legges til grunn, skal ikke legges oppå (kumuleres med) usikkerhet om det foreligger risiko ved retur, slik at beviskravet ikke blir for strengt. Samtidig viser gjennomgangen av rettskildene at det legges stor vekt på at risikovurderingen skal utgjøre en helhetlig vurdering, der det ses hen til tvil ved søkers forklaring og at kravene til bevis kan være avhengig av de følgene som søker anfører at kan oppstå. Fordi det er et særegent trekk ved asylsaker at bevisbyrden er delt, antas det at den helhetlige risikovurderingen ikke innebærer at beviskrav til slutt blir for strengt. Samtidig antas det at

⁵³ Magne Strandberg *Beviskrav i sivile saker*, 2012 (side 414).

det har stor betydning for det beviskrav som anvendes, at reglene om delt bevisbyrde blir korrekt anvendt.

I asylsaker kan det også tenkes en annen oppdeling av bevistema, men som ikke er knyttet direkte til det bevisteoretiske oppdelingsproblemet: Bevisvurderingen som angår *om asylforklaringen er noenlunde sannsynlig, kan også deles opp i mindre bevistema* (f.eks. en vurdering av om søker ble fengslet og om søker har en utadrettet politisk aktivitet). UNHCR har i sine anbefalinger antatt at det er av betydning for å sikre flest mulige riktige vurderinger av risiko, at hver del av en asylforklaring tas stilling til. I eksemplet nevnt over, bør det til risikovurderingen tas stilling til om søkeren har vært fengslet (kan i seg selv gi en sterk indikasjon på risiko for forfølgelse), og ikke bare om søker har hatt en utadrettet politisk aktivitet. Rapportskriver antar at det vil gi flere korrekte risikovurderinger dersom hvert at forholdene i en asylforklaring vurderes både hver for seg og samlet. Dette antas også å være en fremgangsmåte som er mer i samsvar med EMDs praksis.

Et tredje bevisteoretisk tema som kan knyttes til asylsaker, angår *kumuleringen av troverdighetsbrister*. Dersom søkers forklaring på flere ulike punkter er vag eller unnvikende, kan disse bevistutsagnene kumuleres slik at de samlet sett utgjør et bevis på manglende troverdighet. Problemstillingen faller på siden av oppdelingsproblemet som gjelder kumulering av rettsvilkår, og antas å være en fullt ut legitim måte å vurdere bevis på.

3.3 Forslaget om kodifisering av bevisreglene

3.3.1 Vurderingene i forbindelse med vedtakelse av utlendingsloven av 2005

NOU 2004:20 Ny utlendingslov kommenterte som følger til spørsmålet om å lovfeste en særskilt bevisregel for asylsaker, jf. Ot.prp. nr.75 (2006-2007) avsnitt 5.2.3.2:

«Utvalget har vurdert muligheten av å lovfeste en bevisregel som fastsetter at man må fravike det alminnelige kravet om sannsynlighetsovervekt i saker om beskyttelse. Når man likevel har unnlatt å gjøre dette, skyldes det at bevisvurderingen i beskyttelsessaker må foretas ut fra en konkret helhetsvurdering. Med bakgrunn i at det ikke vil kunne angis en generell og fastlagt terskel for beviskravet, egner dette seg etter utvalgets oppfatning ikke for nærmere lovregulering.»

I høringsrunden etterlyste Advokatforeningen en ytterligere klargjøring av bevisreglene enn det NOU-en la opp til, se Ot.prp.nr.75 (2006-2007) avsnitt 5.2.3.3:

«Advokatforeningen savner en klargjøring av hvilke beviskrav og bevisbyrderegler som gjelder. Selv om norsk rettstradisjon i liten grad uttaler bevisbyrderegler, kan det være grunn til å tydeliggjøre dette i asylsaker da risikoen ved uriktige avgjørelser kan være av meget alvorlig art for den det gjelder.»

Departementet fulgte opp utvalgets forslag, jf. Ot.prp.nr.75 (2006-2007) avsnitt 5.2.3.4:

«Etter departementets vurdering er det ikke hensiktsmessig å fastsette egne bevisbestemmelser i loven. Departementet er enig med Regjeringsadvokaten i at det må foretas en samlet vurdering av

bevisene i saken, og utlendingens generelle troverdighet er ett av de elementene som det er naturlig å vektlegge i den samlede vurderingen.»

Departementets viste til den frie bevisvurdering som ellers gjelder i norsk rett, jf. tvisteloven § 21-2.

3.3.2 Forslag til ny utlendingsforskrift § 7-3 og § 7-3 a i Prop. 90 L (2015-2016) (Innstramminger II)

I Prop. 90 L (2015–2016) – Endringer i utlendingsloven mv. (Innstramminger II) ble det i avsnitt 6.3 fremmet forslag om en ny utlendingsforskrift § 7-3 og § 7-3 a.⁵⁴ Den foreslåtte § 7-3 skulle kodifisere de bevisregler som fremgår av høyesterettspraksis⁵⁵ og forarbeidene. I tillegg ble det foreslått en skjerping av beviskravet for når en asylforklaring kan legges til grunn fra «noenlunde sannsynlig» til et krav om alminnelig sannsynlighetsovervekt. Den foreslåtte § 7-3 a foreslo i tillegg regler for vurdering av identitet, som ville ha kodifisert sentrale prinsipper for PUs og UDIs forvaltningspraksis.

Forslaget fremgår ikke av proposisjonen, men er å finne i høringsnotatet i avsnitt 6.1.4.⁵⁶ Forslaget er inntatt i vedlegg til rapporten. Sett bort fra hevingen av bevisterskelen, representerer § 7-3-forslaget, med noen presiseringer, en kodifisering av de prinsipper som fremgår av UNHCRs *Håndbok* og EUQD Artikkel 4(5) som beskrives nedenfor. Med andre ord representerer forslaget i hovedsak en kodifisering av det som allerede er forutsatt i forarbeidene og lagt til grunn i rettspraksis. Strukturen i forslaget, som bygget på EUQD Artikkel 4(5), ville ha gitt en klargjøring og presisering av bevisreglene.

Stortinget tok ikke forslaget til følge, jf. avsnitt 5.2.3 i Innst.391 L (2015-2016) a.⁵⁷ Komiteen som helhet var positive til en kodifisering og klargjøring av bevisreglene. Flertallet avviste imidlertid forslaget om å heve beviskravet, og forslaget ble sendt tilbake til departementet.

Siden har det ikke kommet noe nytt forslag til kodifisering av bevisprinsippene i utlendingsforskriften, og vektingen av bevis i den konkrete troverdighetsvurderingen av asylforklaringen er i dag ikke regelfestet. Det samme gjelder også den delen av forslaget som gjaldt vurdering av identitet.

3.4 Ny retningslinje om bevisvurdering RUDI-2020-006

I mars 2020 kom RUDI 2020-006 om bevis- og troverdighetsvurderinger i søknader om beskyttelse.⁵⁸ Retningslinjen gir en detaljert oversikt over relevante rettskilder for bevisvurderingen samt en

⁵⁴ Prop.90 L (2015–2016) Endringer i utlendingsloven mv. (innstramminger II)

⁵⁵ Se særlig HR-2011-2133-A avsnitt 44-45 og HR-2015-2524-P avsnitt 129

⁵⁶ Høringsnotat desember 2015 Snr. 15/8555

<https://www.regjeringen.no/contentassets/2ff18fdc06674a43ae3fa26da4532abc/horingsnotat.pdf>

⁵⁷ Innst.391 L (2015–2016) Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Endringer i utlendingsloven mv. (innstramminger II)

⁵⁸ <https://www.udiregelverk.no/rettskilder/udi-retningslinjer/udi-2020-006/>

trinnvis fremgangsmåte. Den foreslår ingen regler for vekting av bevis, men antyder en metodisk fremgangsmåte der hvert bevis må gis en verdi og at det til vurderingen av om søker har gitt en helhetlig fortelling også må ses etter hvilke bevis som mangler. Det gis uttrykk for at det kan velges mellom den kvalitative tilnærmingen til bevis som er gjort kjent særlig i Sverige, og den narrative tilnærmingen, jf. punkt 3.2.3:

«Et bevis kan være av større eller mindre betydning for utfallet av asylsaken, det vil si ha høy eller lav bevisverdi. For å gi beviset en verdi må vi vurdere *kvaliteten* og *relevansen* av beviset, og se det opp imot de andre bevisene i saken. Bevisets robusthet kan også påvirke verdien av det enkelte beviset. Når vi tester bevisets robusthet, tar vi utgangspunkt i alle bevisene i saken og vurderer hvilke beviser som kan tenkes å mangle i bevisbildet. Sannsynligheten for at det eksisterer informasjon som peker i en annen retning enn beviset vi vurderer, sier noe om bevisbildets robusthet og igjen verdien vi kan tillegge beviset.»

En bestemt bevisteoretisk fremgangsmåte antas ikke å være noe som saksbehandlerne er bundet av. Slik statusen til bevisteorien oppfattes, er den å anse som en (mulig) beskrivelse av tankeprosessene som leder frem til et bevisresultat, men den er ikke en metode som kan påberopes og vises til som for eksempel som en saksbehandlingsfeil (se 3.1.5 til 3.1.6 ovenfor). Når dette presenteres sammen med bevisregler, etterlater det motsetningsvis et inntrykk av at saksbehandlerne skal følge en bestemt metode. Før skilte UDI mellom skriv som saksbehandler var bundet av (f.eks. praksisnotater), og det de ikke var bundet av (f.eks. interne notater). UDI kaller nå alle skriv rundskriv og skillet mellom det som er *de lege lata* (gjeldende rett) og *de lege ferenda* (hvordan rettstilstanden bør være) er ikke lenger åpenbar. Rapportskriver mener at dette skillet bør komme tydelig frem av et rundskriv om bevisvurderinger, og helst inneholde minst mulige råd og anbefalinger.

3.5 Oppsummering og konklusjon: Bevisreglene på asylfeltet bør kodifiseres

På asylfeltet gjelder i utgangspunktet hovedregelen om at *bevisføringen skal være fri*, et krav om at asylforklaringen er noenlunde sannsynlig og at *bevisbyrden* i utgangspunktet *ligger på søker*. Beviskravet er lavere enn alminnelig sannsynlighetsovervekt, men noe mer enn en fjerntliggende mulighet. Hvor mye som kreves av bevis innenfor denne rammen for at det foreligger en reell risiko ved retur, avhenger av konsekvensene av en uriktig avgjørelse.

Til spørsmålet om asylforklaringen kan legges til grunn som noenlunde sannsynlig, har det vokst frem et behov for noen særskilte regler. Asylforklaringer angår spesifikke forhold som oftest ikke kan underbygges med andre bevis. Det skal heller ikke kreves dokumentasjon eller andre bevis dersom søker har medvirket til å opplyse egen sak, forklaringen er sammenhengende og ikke motstridende, søker har fremsatt sin søknad på tidligst mulig tidspunkt og har generell troverdighet. De betingelser som forutsetter at det dempede beviskravet kommer til anvendelse, utgjør en bestemt fremgangsmåte som er ment å bevare myndighetenes kontrollbehov, samtidig som det gir asylsøkere en reell mulighet til å godtgjøre sitt beskyttelsesbehov.

Reglene er forankret i forarbeidene til utlendingsloven og i Høyesterettspraksis, særlig HR-2011-2133-A.

Det foreligger verken regler eller retningslinjer for hvordan avgjøre om en forklaring er troverdig, verken på asylfeltet eller i jussen for øvrig. Domstolene har derimot et fast innarbeidet juridisk begrepsapparat av ikke-normativ art, slik som «motstridende», «rimelig», «sammenhengende» osv. Dette begrepsapparatet strømlinjeformer språket i troverdighetsvurderinger, samtidig som det stenger andre sterkere formuleringer ute. I EUQD Artikkel 4(5) angir at det som karakteriserer en troverdig asylforklaring er den som «sammenhengene og rimelig, og ikke stå i motstrid til andre opplysninger i saken».

Vurdering av identitet tar utgangspunkt i et krav om alminnelig sannsynlighetsovervekt. Det gjelder også vurderingen av søkers alder. Dersom identitet og alder er av betydning for vurderingen av risiko, antas at det gjelder et dempet beviskrav, jf. HR-2019-2344-A (84).

De ulike bevisregler som gjelder for å fastslå om det skal gis beskyttelse etter utlendingsloven § 28 første ledd bokstav a) er altså ikke samlet ett sted. Det gjør det vanskeligere å kommunisere hva reglene går ut på, og vanskeligere å etterprøve det rettslige utgangspunktet som er tatt i vedtakene.

I kapittel 6 anbefaler rapportskriver at bevisreglene kodifiseres i lov eller forskrift. Lovforslaget fra 2015–2016 viste at en regelfesting av bevisreglene da hadde støtte i Stortinget. En regelfesting vil klargjøre det rettslige utgangspunktet og den særlige fremgangsmåten som skal følges.

Rapportskriver foreslår videre en ny retningslinje som utfyller lovforslaget. Det foreslås at den juridiske formen rendyrkes og at den har til formål å forklare hvordan bevisreglene og saksbehandlingsreglene samvirker.

4 BEGREPSBRUK

4.1 Troverdighetsvurdering som et ledd i bevisvurderingen

Det å vurdere troverdigheten av et asylgrunnlag utgjør et viktig ledd i bevisvurderingen. I asylretten løftes troverdighetsvurderingen særskilt frem. Dette fordi vurderingen har et særlig usikkert grunnlag. Som regel må forvaltningen foreta en bevisvurdering av søkerens forklaring med få eller ingen faste holdepunkter for at forklaringen er riktig eller ei.

4.2 Momenter, indikatorer, kriterier eller kjennetegn ved vurdering av troverdighet?

I jussen omtales ofte de ulike argumentene for eller imot et resultat som «momenter» (argumenter). I UDI omtales bevismomenter som er knyttet direkte opp til asylforklaringen, som «troverdighetsindikatorer,» se f.eks. RUDI-2020-6.⁵⁹ Dette er en oversettelse fra det internasjonale samarbeidet på asylfeltet (som UDI har utgjort en viktig del av), der ordet «credibility indicators» dukker opp i rapporter fra organisasjoner og interessegrupper⁶⁰ og også i noen forvaltningsinstrukser⁶¹ og enkelte dommer.⁶² Troverdighetsindikatorerne viser til en liste med karakteristikk av en forklaring som er ment å si noe om dens pålitelighet, slik som «tilstrekkelig med detaljer», intern og ekstern «motstrid», samt «plausibilitet».

I norsk domstolpraksis er begrepet «troverdighetsindikator» ukjent⁶³ selv om henvisninger til begreper som detalj og motstrid er i hyppig bruk. På norsk forekommer ordet indikator mer i andre type akademiske sammenhenger enn i den rettslige, der en indikator angir forhold som er for kompliserte å måle direkte (f.eks. BNP) eller en forbindelse som viser til tilstedeværelsen av andre forbindelser (f.eks. pH-verdi).

Slik bruken av «credibility indicators» forstås, refererer det til trekk eller kjennetegn ved en troverdig forklaring. Det foreslås i denne rapporten at «kjennetegn» bør kunne fungere som en samlebetegnelse for begrepene «motstrid», «sammenhengende» osv.

Uavhengig av hvordan en slik liste bør betegnes i norsk rettspråk, er det viktig å være klar over at detaljer, motstrid og rimelighet har en litt ulik juridisk funksjon i den internasjonale asylretten. I Storbritannia fungerer begrepene som «tester» i bevisvurderingen (alle må anvendes), og som

⁵⁹ RUDI-2020-6 Retningslinje fra Utlendingsdirektoratet Bevis- og troverdighetsvurderinger i søknader om beskyttelse av 2020-03-02

⁶⁰ Se f.eks. UNHCR "Beyond proof. Credibility assessments in the EU Asylum systems (April 2013) Kapittel 5.

⁶¹ Se f.eks. UK Border Agency Asylum Policy Instruction Assessing Credibility and Refugee Status V9 0 2015.

⁶² Se f.eks. EMD (GC) 2016-08-23 CASE OF J.K. AND OTHERS v. SWEDEN.

⁶³ Søk i Lovdata på "troverdighetsindikator" ga null treff.

forklaringen skal underlegges én etter én.⁶⁴ Den internasjonale dommerforeningen beskriver de til sammenligning som en ikke-uttømmende liste av «... criteria ... seen as judicial best practice.»⁶⁵

4.3 Juridisk stammespråk versus juridisk fagspråk

Som mange andre fagdisipliner har jussen både et eget fagspråk og et eget stammespråk. Det juridiske fagspråket hentes fra ordlyden i regelverk, formuleringer i rettspraksis og juridisk teori. Det er presist fordi det skal være etterprøvbart. Stammespråk forstås som intern sjargong. Stammespråk oppstår i fagkulturer og angir hvordan man mindre presist også kan ordlegge seg for å begrunne et standpunkt. I motsetning til fagspråk gjør stammespråk kommunikasjonen mer uklar for dem som er del av fagkulturen. For utenforstående er det i tillegg ikke enkelt å se forskjellen på hva som er det korrekte juridiske fagspråket og juridisk sjargong. I forvaltninger der jurister ikke er i flertall, kan juridisk sjargong lettere spre seg og ende opp i vedtak som leses av alle.

Under gjennomgangen av saksuttrekket ble det fanget opp noen uttrykk som kan sies å utgjøre et slikt stammespråk som står noe tilbake for mer presise faguttrykk:

4.3.1 «Formodningen mot seg»

En formodning gir uttrykk for en gjetning eller en forventning om noe, dvs. at det spås i fremtiden eller spås om hvordan noe henger sammen. Når ordet noen ganger i juridiske tekster blir benyttet til å begrunne et standpunkt får det en litt annen funksjon. Forventningen (formodningen) blir for saken en sann størrelse, en fasit, for å kunne komme til en konklusjon i mangel av bevis. Avhengig av standpunktet som tas, så vil forventningen om hvordan ting henger sammen enten gå for eller imot en part. Fra saksuttrekket kan gis følgende eksempel på at uttrykket også blir benyttet slik:

«Det har formodningen mot seg at en konflikt [av hverdagslig karakter] skal ha eskalert til å handle om liv og død for en hel familie, da [forfølgeren] ifølge din forklaring relativt raskt fikk det de ønsket, [som var det konflikten gjaldt].»

Teksten gjengir at: til gjetningen (formodningen) om hva en konflikt av hverdagslig karakter kunne utvikle seg til, så var det vurdert som usannsynlig at utfallet ville bli slik søker påstod. Samtidig uttrykker teksten at dette er basert på en gjetning om ytre forhold (her hevnkulturen i søkers

⁶⁴ UK Border Agency Asylum Policy Instruction Assessing Credibility and Refugee Status V9 0 2015 Chapter 5.4: “All indicators must be applied, and the credibility of the account examined in the round (i.e. looking at the case as a whole and not just considering a fact in isolation) to determine whether the low standard of proof has been met and the facts accepted, rejected, or left as uncertain pending a decision on whether the benefit of the doubt should be given. It will be then that the claimant’s personal credibility will be particularly relevant. Each of the indicators set out in sections 5.6.1 to 5.6.4 should be applied to the material facts, taking account of the individual underlying factors (see 5.5 below) which could make one or more of the indicators inapplicable or unreliable in an individual case. [Min uthevn.]

⁶⁵ International Association of Refugee and Migration Judges, Assessment of Credibility in Refugee and Subsidiary Protection claims under the EU Qualification Directive - Judicial criteria and standards, March 2013, available at: <https://www.refworld.org/docid/557028564.html> [accessed 11 November 2020] side 33-34.

hjemland). Fordi det er formulert som en gjetning, er det uklart om saksbehandler baserer seg på en egen subjektiv antakelse, om gjetningen er basert på landinformasjon og hvordan en slik landinformasjon ble vektlagt i en sannsynlighetsvurdering.

Den rettslige rammen for bevisvurderinger er at den skal være forsvarlig ved at det foreligger et tilstrekkelig bevisgrunnlag for å trekke en bevismessig konklusjon. I tilfellet over reiser bruken av uttrykket «formodningen mot seg» spørsmål om bevisvurderingen var forsvarlig fordi det blir uklart hva saksbehandler baserer sin vurdering på. Uttrykket er dessuten gammelmodig og dens rettmessige plass i forvaltningens vedtak bør anses som «*en feil formodning, som nu er forbi*» (Henrik Ibsen *Peer Gynt*).

4.3.2 «Plausibelt»

I RUDI-2020-6 er uttrykket «coherent and plausible» i EUQD Artikkel 4(5) bokstav c) oversatt til «motstrid» og «plausibilitet». At opplysninger er motstridende er velkjente størrelser i norsk rettspråk, og det brukes vekselvis med at en forklaring er «sammenhengende» («coherent»). Ordet plausibilitet har til sammenligning en mer klar status i norsk språk og brukes svært lite i rettspraksis.

Plausibel er et latinsk låneord («fortjent til applaus») som i norsk sammenheng betyr noe som lyder rimelig, sannsynlig, akseptabelt eller troverdig. Ordet er en del av engelsk og fransk dagligtale. I norsk dagligtale er det imidlertid et fremmedord, og det er uklart hva det refererer til og hvordan vi er ment å forstå det uten en nærmere definisjon.

«Plausible» er samtidig et innarbeidet begrep i internasjonal bevisteori, og denne kan gi veiledning til begrepets innhold. Ifølge bevisteorien vil vurderingen av at en påstand er «plausibel» innebære at den i utgangspunktet stammer fra en kilde med et minimum av troverdighet, men at den enn så lenge ikke er akseptert som sann. Den endelige graden av plausibilitet avhenger av hvor godt den samsvarer med annen relevant kunnskap.⁶⁶ EUQDs formulering «plausible statement» i Artikkel 4(5) kan med en slik forståelse av begrepet oversettes til «tilforlatelig forklaring». Det tilforlatelige understreker at det er mulig at forklaringen er sann og at graden av tillit som gis forklaringen, er kontekstavhengig. Det understrekes videre at det menes noe annet enn en vurdering av om forklaringen ved veis ende i bevisvurderingen anses som sannsynlig. Internasjonal bevisteori forklarer videre at dersom «plausibel» brukes som en endelig konklusjon i en bevisvurdering, vil meningen være nær synonymt med «sannsynlig».⁶⁷

I saksuttrekket er det svært vanlig at forklaringer som ikke blir trodd beskrives som «ikke plausibelt». Rapportskrivers inntrykk fra sakskomplekset er at plausibel ofte benyttes som et ord for å beskrive at noe ikke er til å tro på (f.eks. at søker kunne reise ut av landet på lovlig vis dersom det medfører riktighet at søker var etterlyst av politiet). Det reflekteres ikke over at begrepet er et synonym til

⁶⁶ Magne Strandberg *Beviskrav i sivile saker*, 2012 (side 376).

⁶⁷ Magne Strandberg *Beviskrav i sivile saker*, 2012 (side 406): «Valget mellom 'sannsynlighet' og 'plausibilitet' blir dermed et valg mellom to uttrykk som betyr (omtrent) det samme.»

«sannsynlig», og at det gjelder et lavere beviskrav i asylsaker, noe som kan etterlate tvil om beviskravet er korrekt anvendt i svært mange saker. Funnet kan imidlertid også kun innebære en uheldig bruk av juridisk sjargong fordi saksbehandlerne legger noe annet i ordet enn det som det er synonymt med. Ordet oppstår i én juridisk kontekst (EUQD Artikkel 4(5) der det er ment å beskrive det som er trolig eller rimelig, men benyttes på norsk i en annen juridisk kontekst der det betyr noe annet.

4.3.3 «Påfallende»

Ordet «påfallende» dukker innimellom opp i domstolens bevisvurderinger. Det benyttes når sammenhengen eller rekkefølgen i en oppgitt hendelse ikke tros på. Det er ikke nødvendigvis innholdet av det som fortelles, som det reageres på. Det er heller at måten en hendelse oppstår på, er merkelig, eller at konteksten fremstår som helt usedvanlig. I ordet ligger også en hentydning til at det bevisst er gitt en uriktig forklaring. I en asylsak kan f.eks. det at saksøker har sørget for å oppføre seg på en måte som påstås utløser nye trusler underveis i saken, være noe domstolen beskriver som «påfallende».⁶⁸

Selv om ordet er i bruk i domstolens bevisvurderinger, er heller ikke dette ordet en del av vår dagligtale. En grunn til å unngå ordet er at det krever en viss innforståthet med dets bruk og nyanser for at søker som skal lese vedtaket, oppfatter hva det betyr i en sammenheng. Og dersom ordet blir forstått, vil det oppleves som mer belastende enn at noe beskrives som f.eks. «ikke sannsynlig» eller til og med «åpenbart uriktig». Det vil for søker være vanskeligere å imøtegå en slik beskrivelse av en forklaring når det antydes, men ikke sies rett ut, at forklaringen er et forsøk på løgn.

Det kan spørres hva slags merverdi det gir å beskrive en forklaring som påfallende, i stedet for å benytte «ikke sannsynlig» eller «åpenbart uriktig». Når ordet i tillegg ikke har så kjent bruksområde, bidrar det til uklart språk og er egnet til å skape utfordringer ved muligheten til å ta til motmæle. Det bør derfor vurderes hvor godt det passer inn i begrunnelser for et vedtak.

4.4 Troverdige eller pålitelige

Vitnepsykologer har over flere år henstilt domstolene til å erstatte bruken av begrepet troverdig med «pålitelig».⁶⁹ Begrunnelsen er at den som skulle komme til å forklare seg uriktig, usammenhengende eller vagt, ikke nødvendigvis gjør det med hensikt. Det å vurdere en forklarings pålitelighet er ment å rette oppmerksomheten mot at hukommelsen verken er ufeilbarlig eller i stand til å lagre de detaljer

⁶⁸ Se f.eks. LB-2019-174436: «Flertallet mener Utlendingsnemnda med rette har sett bort fra de nye anklagene. Og flertallet anser også at det som senere er fremholdt om nye trusler fra far, sist forut for ankeforhandlingen, mest sannsynlig ikke gir reell grunn til å frykte represalier. Utover å bemerke at flertallet finner det påfallende at C forut for både behandlingen i tingretten og flertallet har funnet grunn til å fortelle far om rettssaken, hvoretter far angivelig skal ha reagert med sinne og trusler, trekker flertallet frem nedenstående tidligere omtale/vurdering av far i saken.»

⁶⁹ Se f.eks. Svein Magnusen *Vitnepsykologi 2.0*, 2017. Første utgave kom i 2007, som ledet til en rekke foredrag og kurs for domstolen og for advokater.

en kanskje skulle forvente om en hendelse. At forklaringer skal vurderes utfra pålitelighet, istedenfor vitnets troverdighet, skal også være egnet til å minimere fordommer mot det den som avgir forklaring, sier, fordi slike fordommer kan føre til at «alt» personen sier er uriktig.

Domstolen benytter seg i liten grad av begrepet selv om det forekommer. Det innebærer antakeligvis at den ikke er villig til å innføre et nytt og spesielt begrep, og at det i jussen er andre skranker som ivaretar denne bekymringen.

Det er all grunn til å anerkjenne den betydning ordbruk kan ha for vår innstilling til den vi skal vurdere. Som det går frem av andre deler av rapporten, anser rapportskriver at denne fallgruven sikres av andre regler. Når «troverdighet» i tillegg er et innarbeidet begrep i asylretten (sml. «credible» på engelsk, der pålitelig vil bli oversatt med «reliable»), vil det bli benyttet også i denne rapporten.

Saksgjennomgangen

5 HVORDAN ARBEIDER UDI MED BEVIS- OG TROVERDIGHETSVURDERINGER?

5.1 Organiseringen av saksbehandlingen ved asylavdelingen (ASA)

I dette avsnittet gis en oversikt over gangen i saksbehandlingen for lesere som har behov for en orientering på feltet. Det antas at det som beskrives her, er godt kjent for de som arbeider med flyktningrett i og utenfor forvaltningen, med mulig unntak av omtalen av bevisinterne hjelpemidler og merknader i 5.1.3 og 5.1.4. Det er ikke inntatt funn fra saksgjennomgangen i avsnitt 5.1. Saksgjennomgangen er i sin helhet beskrevet i avsnitt 5.2 til 5.11.

5.1.1 Organisering av enhetene på ASA

Asylavdelingen var i 2018 delt inn i to områder, der område A saksbehandlet asylsøknader. Område A hadde tre enheter som fordelte asylporteføljen mellom seg:

- A1: Nye asylsaker, fagansvar for asyl-hurtigprosedyre
- A2: Fagansvar enslige mindreårige alle land og asyl normalsaker «øvrige land» (unntatt Midtøsten, og asyl-hurtigprosedyre). Samt bistå A1 med nye saker.
- A3: Fagansvar asylsaker fra Midtøsten. Samt bistå A1 med nye saker.

Denne organiseringen er ved inngangen av 2021 i ferd med å restruktureres.

Med unntak av midtøstensakene, må saksbehandlerne forholde seg til landrapporter om svært mange ulike land. I 2018 ble det truffet vedtak i saker fra over 100 forskjellige land.⁷⁰ Det jobber i dag rundt 230 medarbeidere på ASA. Ca. 1/4 har juridisk bakgrunn, og nær alle (15) i fagstaben er jurister.

5.1.2 Rettslig rammeverk

5.1.2.1 De rettslige spørsmål som skal vurderes i en asylsøknad – utlendingslovens § 28 og § 38

Ved avgjørelsen av en asylsak skal utlendingsforvaltningen ta stilling til om vilkårene i utlendingsloven § 28 første ledd bokstav a) eller b) er oppfylt. Vilkaene svarer til Flyktningkonvensjonen Artikkel 1A. I tillegg skal det tas stilling til om det kan innvilges opphold etter utlendingslovens § 38 (sterke menneskelige hensyn).

Vedtakene angir det rettslige utgangspunktet for vurderingen av beskyttelsesbehovet slik:

⁷⁰ <https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/statistikk/asylvedtak-etter-statsborgerskap-og-utfall-2018/>

- Etter utlendingsloven § 28 første ledd bokstav a) må en person må ha en velbegrunnet frykt for forfølgelse for å bli regnet som flyktning etter flyktningkonvensjonen og norsk lov. Etter denne bestemmelsen er det et vilkår at risikoen for forfølgelse er knyttet til etnisitet, avstamning, hudfarge, religion, nasjonalitet, medlemskap i en spesiell sosial gruppe eller politisk oppfatning. Hva som regnes som forfølgelse, følger av utlendingsloven § 29. Søker må i tilstrekkelig grad klare å vise at det foreligger en slik velbegrunnet frykt for forfølgelse som kan knyttes til en eller flere av disse forfølgelsesgrunnene.
- Etter utlendingsloven § 28 første ledd bokstav b, jf. Den europeiske menneskerettighetskonvensjon Artikkel 3, skal det vurderes om den generelle sikkerhetssituasjonen i søkers hjemland er til hinder for retur. På grunnlag av rettspraksis er det bare er i de mest ekstreme tilfeller av voldelige og urolige situasjoner at enhver retur vil være i strid med prinsippet om *non refoulement*. Situasjonen må være slik at alle som returnerer dit, står i reell fare for overgrep. Dersom søker er særlig sårbar, skal det noe mindre til før vilkåret er oppfylt.

Utgangspunktet for vurderingen av sterke menneskelige hensyn angis slik:

- Foreligger sterke menneskelige hensyn? Når en person har fått avslag på søknad om beskyttelse etter utlendingsloven § 28, skal det vurderes om han eller hun faller inn under bestemmelsen om oppholdstillatelse på grunn av sterke menneskelige hensyn i medhold av utlendingsloven § 38 og utlendingsforskriften § 8-1. For å avgjøre om det er sterke menneskelige hensyn, skal det foretas en totalvurdering av saken, se utlendingsloven § 38 annet ledd.

Dersom søker gis beskyttelse etter utlendingsloven § 28 vil identiteten normalt anses som godtgjort. Det samme dempede beviskravet gjelder for identiteten som for asylforklaringen for øvrig. Det gjøres unntak dersom identitet eller bakgrunn ikke er avgjørende for vurderingen av risiko. Det gjelder da et krav om alminnelig sannsynlighetsovervekt, se UDI-2012-009 punkt 6.4.1:

«... i enkelte tilfeller kan innvilges tillatelse selv om identiteten ikke er sannsynliggjort, for eksempel der asylsøkerens nasjonalitet, etnisk tilhørighet og/eller lokal bostedstilknytning i opprinnelseslandet er avgjørende for hvilket land eller område som beskyttelsesbehovet skal vurderes opp mot.»

Et typisk eksempel fra 2018 er at søkeren har sannsynliggjort sitt syriske statsborgerskap, mens øvrige deler av den oppgitte identiteten som navn og fødselsdato vurderes å være uriktig. Etter en helhetsvurdering av alle id-elementene konkluderes det med at ID er mindre enn 50 % sannsynlig. Selv om vedkommende fyller vilkårene for beskyttelse, vil tillatelsen kunne begrenses som følge av at den fulle identitet ikke er sannsynliggjort. I praksis skal det gis en tidsbegrensing på 1 år.

5.1.2.2 Bevisbyrderegelen

Bevisbyrde er et rettslig krav som angir hvilken part som må oppfylle et gitt beviskrav for at en anførsel skal legges til grunn som faktum (her asylforklaringen og risiko for retur).

Utlendingsloven har ikke lovfestet regelen om bevisbyrde ved behandlingen av asylsaker. Reglen fremkommer i forarbeidene, der det er søker som i utgangspunktet har bevisbyrden, men dette går over på myndighetene når søker har medvirket til egen opplysning av saken.⁷¹ Høyesterett har slått fast at søkeren må bidra til å opplyse saken så langt det er rimelig og mulig, jf. blant annet Rt-2011-1481.

5.1.2.3 Beviskravet i utlendingsloven § 28

Det gjelder en lavere terskel enn sannsynlighetsovervekt når det skal vurderes om vilkårene i utlendingslovens § 28 er oppfylt. Det gjelder både vurderingen av asylgrunnen (det faktum søker har oppgitt), som på nærmere vilkår er tilstrekkelig at fremstår som «noenlunde sannsynlig»; og vurderingen av risiko ved retur («reell risiko» for forfølgelse ved retur). Beviskravet fremgår ikke av lovteksten, men tolkes inn i lovens ordlyd.

Vurderingen av om det foreligger reell risiko for forfølgelse ved retur skal ses i sammenheng med reglen om en delt bevisbyrde og at eventuelle usikkerheter ved bevisbildet skal komme søker til gode dersom asylforklaringen fremstår som noenlunde sannsynlig. Desto mer alvorlige overgrep søkeren risikerer og jo større risikoen synes å være, desto mindre kreves for at asylgrunnlaget er sannsynliggjort. En mer utførlig beskrivelse av bevisreglene er gitt i avsnitt 3.2 ovenfor.

I UDIs vedtaksmaler er bevisbyrde og beviskravreglene beskrevet slik:

«Du som søker om beskyttelse, skal så godt du kan sannsynliggjøre at du har et behov for beskyttelse. Dette innebærer at du gir nok opplysninger for å underbygge ditt behov for beskyttelse, at det du forteller må være sant, at du ikke holder tilbake informasjon og at du leverer inn alle relevante dokumenter. Utlendingsmyndighetene må på sin side sørge for at de har hentet inn nok opplysninger til å kunne behandle saken. Tvil knyttet til søkerens beskyttelsesgrunnlag skal komme søkeren til gode, så lenge forklaringen fremstår som generelt troverdig og det ikke finnes andre gode grunner til å ikke legge forklaringen til grunn. [fra et vedtak]»

5.1.2.4 Beviskravet i §38 og ved vurderingen av identitet

Dersom søker gis oppholdstillatelse på humanitært grunnlag, gir utlendingsloven § 38 noen andre regler for betydningen av om identitet er sannsynliggjort. Hovedregelen er at utlendingen må dokumentere sin identitet for å fylle vilkårene for en tillatelse på grunnlag av sterke menneskelige hensyn. Dokumentasjonskravet er normalt oppfylt ved fremleggelse av gyldig reisedokument fra hjemlandet. Det er gitt to unntak fra dokumentasjonskravet.

Det første unntaket følger av utlendingsforskriftens § 8-12 første ledd bokstav a og bokstav b:

- søkerens hjemland mangler en fungerende sentraladministrasjon (bokstav a),
- det er umulig å fremskaffe originalt gyldig pass eller tilsvarende legitimasjon som er tilstrekkelig troverdig (bokstav a), eller

⁷¹ Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) s 88.

- hensynet til søkerens sikkerhet tilsier at UDI ikke kan kreve at vedkommende kontakter hjemlandets myndigheter (bokstav b).

Selv om det gjøres unntak fra dokumentasjonskravet, er det likevel et krav at utlendingens identitet er sannsynliggjort (mer enn 50 % sannsynlig) for å innvilge etter denne bestemmelsen. Eksempelvis vil det ikke være anledning til å innvilge en ordinær tillatelse etter § 8-12 første ledd dersom utlendingen har benyttet seg av ulike identiteter i Norge eller utlandet og ingen av disse er mer sannsynlige enn de øvrige. Identiteten er da ikke sannsynliggjort. Dersom søkeren faller inn under unntakene i § 8-12 a eller b, innvilges det en ordinær tillatelse uten begrensninger.

Det andre unntaket følger av utlendingsforskriften § 8-12 annet ledd, jf. utlendingsloven § 38 femte ledd, som gir en snever adgang til å gjøre unntak fra både dokumentasjonskravet og kravet om sannsynliggjort identitet. Reglen er ment å brukes kun i sjeldne unntakstilfeller. I praksis vil det angå forhold knyttet til barn eller helse.

Skillet mellom dokumentert og sannsynliggjort identitet flyter ofte over i hverandre i omtalen av identitetstvil blant asylsøkere (også i utlendingsforvaltningen). Årsaken til dette er at utlendingsloven § 38 femte ledd ikke skiller mellom reell tvil om identitet og manglende oppfyllelse av dokumentasjonskravet. Som regel vil begrensningen knyttes til at søker ikke har fremlagt pass (ikke oppfylt dokumentasjonskravet), men det vil også være et mindre antall saker der tillatelsene begrenses fordi asylsøkerens opplysninger om identitet anses uriktig (ikke sannsynlig). Videre vil det være en ytterligere snevrere adgang til å innvilge tillatelse på grunnlag av sterke menneskelige hensyn etter utlendingsloven § 38 femte ledd når asylsøkerens identitet vurderes som usannsynlig, enn der det kun er dokumentasjonskravet som ikke er oppfylt.

5.1.2.5 Saksbehandlingsregler i forvaltnings- og utlendingsloven

5.1.2.5.1 Forvaltningsloven § 17 og § 25 (utrednings- og begrunnelsesplikten)

Som forvaltningsorgan plikter saksbehandlerne å utrede og informere, jf. hovedregelen i forvaltningslovens § 17 første punktum: «Forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes.» I andre og tredje ledd gjelder også en rett til kontradiksjon, der parten «har rett til å gjøre seg kjent med opplysninger» av vesentlig betydning» og som parten har rett til å uttale seg om.

Vedtaket skal oppfylle vilkårene til begrunnelse i forvaltningslovens § 25. Det skal vises til og, når nødvendig, gjengi innholdet av de reglene vedtaket bygger på. Dernest skal de faktiske forhold som vedtaket bygger på, nevnes. Disse to pliktene henger nøye sammen med klageretten, der klager om ugyldighet kan angå rettsforståelsen og faktum – i tillegg til saksbehandlingen.

Av betydning for bevisvurderingen er at forvaltningsloven § 25 tredje ledd også oppstiller en plikt til å nevne de sentrale grunner i vurderingen, alternativt at det vises til retningslinjene for en slik skjønnsutøvelse.

I forvaltningsloven § 25 tredje ledd finnes en mulighet til effektivisering ved at begrunnelser ikke behøver å skrives helt ut, noe som dels gjøres i dag. Som eksempel nevnes at saksbehandler i et vedtak kan skrive at det ikke tas stilling til risiko dersom saken kan avslås på troverdighet eller omvendt. Retningslinjer om troverdighetsvurderinger, slik som RUDI 2020-006, kan tenkes at kan tjene som en måte å begrunne vedtak på. Det antas at dersom en slik begrunnelsesmåte skal benyttes i troverdighetsvurderingene, bør det foreligge tydelige og anvendbare retningslinjer for bevisskjønn.

5.1.2.5.2 Utlendingsloven § 93 (tidspunkt for fremsettelse av søknad, delt bevisbyrde), utlendingsforskriftens § §17-2 (asylintervjuet) og 17-21 (registrering av asylsøknad hos politiet)

Utlendingsloven kapittel 11 er delt inn i to (I og II), der første del gjelder alminnelige saksbehandlingsregler og andre del gjelder behandlingen av asylsaker. I andre del er det særlig § 93 og tilhørende forskrifts § 17-2 og § 17-21 som angir plikter og arbeidsfordeling av betydning for bevisvurderingen av beskyttelsesbehov og identitet.

I *utlendingsloven § 93* første ledd plikter søker å fremsette søknad om beskyttelse «uten ugrunnet opphold.» Pass eller annet reisedokument søker er i besittelse av, skal innleveres sammen med søknaden. Søker plikter å avgi fotografi og fingeravtrykk, og når det anses nødvendig, kan det tas kopi av dokumenter utlendingen er i besittelse av, jf. § 93 andre ledd.

I § 93 tredje ledd første punktum angis søkers medvirknings og opplysningsplikt: «Søkeren plikter å gjøre sitt beste for å fremlegge nødvendig dokumentasjon og medvirke til innhenting av nødvendige opplysninger.» I tredje punktum fremgår at «Utlendingsmyndighetene har et selvstendig ansvar for å innhente nødvendige og tilgjengelige opplysninger før avgjørelsen blir truffet, jf. forvaltningsloven² § 17 første ledd.» § 93 tredje ledd beskriver således den delte bevisbyrden mellom søker og myndigheter ved avgjørelse av søknader om beskyttelse.

I *utlendingsforskriftens § 17-2* andre ledd skal intervjuet legges til rette «på en måte som sikrer at saken blir best mulig opplyst.» Særskilte behov skal identifiseres. Det skal benyttes tolk, jf. tredje ledd. Om den informasjon som skal gis søker forut for oppstart av intervju, fremgår at fjerde ledd: «Før intervjuet tar til, skal søkeren oppfordres til å forklare seg sannferdig og fullstendig, og orienteres om at uriktige opplysninger eller fortelse av forhold av vesentlig betydning vil bli tillagt vekt ved avgjørelsen. Det skal videre opplyses om at det er forbundet med straffansvar å gi vesentlig uriktige eller åpenbart villedende opplysninger, jf. lovens § 108 første ledd bokstav c. Søkeren skal gjøres kjent med at de opplysninger som gis under intervjuet, vil danne grunnlag for avgjørelsen av søknaden, sammen med andre relevante opplysninger i saken.»

Det stilles ikke noe krav om opplysning av reglene om bevisbyrde og beviskrav.

I femte ledd fremgår at søkeren «skal gis anledning til å forklare seg med egne ord. Intervjueren skal så langt det er mulig avklare motstridende opplysninger.» Leddet presiserer her plikten til å legge til rette for kontradiksjon i forvaltningsloven § 17.

Det følger av *utlendingsforskriftens § 17-21* første ledd at søknad om beskyttelse skal registreres av politiet på fastsatt skjema. I andre ledd følger plikten til å dokumentere egen identitet ovenfor politiet: «Pass eller annet reisedokument som søkeren er i besittelse av, må innleveres sammen med søknaden, jf. lovens § 93 første ledd.» I femte og sjette ledd gis politiet anledning til å innhente samtykke fra søker om å undersøke hans identitet (f.eks. i Schengenregistrene), og at det ved registreringen av asylsøknaden kan tas lyd- og bildeopptak av samtaler med søkeren.

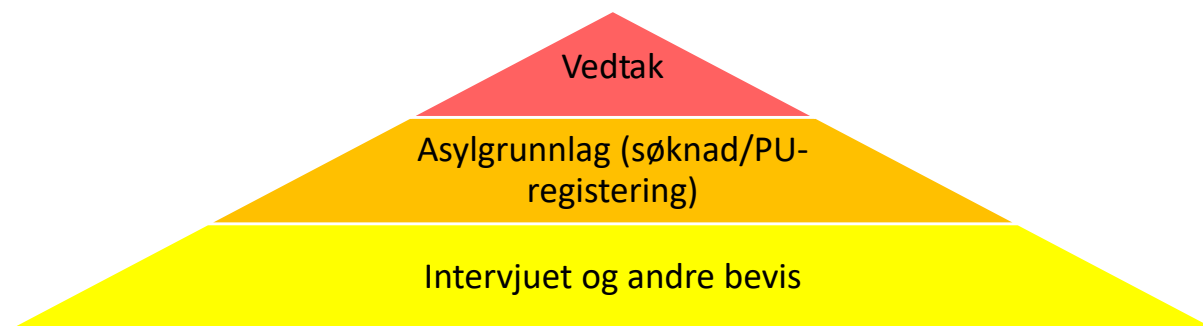
5.1.2.5.3 Departementets instruks og rundskriv fra departementet; UDIs retningslinjer

I tillegg til det som følger av lov og forskrift og rettspraksis, er saksbehandlere i UDI også pålagt å følge instruks og rundskriv fra departementene. Justis- og beredskapsdepartementet har i de siste årene benyttet sin alminnelige instruksjonsmyndighet samt utlendingslovens § 76 til å gi retningslinjer for vurderingen av asylsaker. Saksgangen er normalt at initiativet kommer fra UDI, der departementet mottar fra UDI en praksisforeleggelse med anbefaling til ny praksis, og som danner grunnlaget for instruksen. Det eksisterer i dag 15 instruks og rundskriv relevant for avgjørelsen av beskyttelsesbehovet.⁷² Saksbehandlere i UDI er i tillegg pålagt å følge direktoratets egne retningslinjer. Innholdet er imidlertid varierende, der noen gir direkte anvisninger for hvordan utlendingsloven § 28 skal tolkes for en bestemt portefølje, mens andre er mer generelt utformede standarder om hvordan gjennomføre ulike oppgaver som utgjør ledd i asylsaksbehandlingen. I 2019 var det gitt 93 retningslinjer for hvorledes å vurdere søknader om beskyttelse.⁷³ Hvordan forvaltningslovens regler om saksbehandling er ment å virke sammen med bevisinnhenting og bevisvurderingen kan etter gjennomgangen illustreres slik:

⁷² GI-19/2018 Internflukt til Kabul ; GI-13/2018 Instruks om praktisering av utlendingsloven § 28 første ledd bokstav b – nasjonaltjenesten i Eritrea ; G-03/2018 Ikrafttredelse av endringer i utlendingsforskriften §§ 8-8 og 8-8 a (oppholdstillatelse til enslige, mindreårige asylsøkere) ; GI-15/2017 Instruks om praktisering av utlendingsloven § 28 – asylsøkere som anfører risiko for forfølgelse på grunn av (tillagt) tilknytning til Gülen-nettverket; GI-03/2017 Behandling av asylsøknader fra afghanske søkere ; GI-06/2016 Instruks om nye land på listen over asylsøkere som skal behandles etter reglene i 48-timersprosedyren ; GI-11/2015 Instruks om utvidet bruk av DNA-testing ; G-02/2015 Ikrafttredelse av endringer i utlendingsforskriften; GI-05/2015 Retningslinjer for håndtering av utlendingssaker der kjønnslemlestelse er et tema – klargjøring av instruks GI-03/2012 ; GI-02/2015 Instruks om praktisering av utlendingsloven § 28 femte ledd – henvisning av barnefamilier til internflukt i Afghanistan; GI-09/2012 Instruks om vurdering av utlendingsloven § 28 første ledd bokstav a og § 73 i asylsaker og ved retur til Eritrea ; GI-07/2012 Instruks om tolkning av utlendingsloven § 28 første ledd bokstav a – forfølgelse på grunn av seksuell orientering og kjønnsidentitet; G-08/2012 Retningslinjer om kjønnsrelatert forfølgelse ; GI-16/2010 Instruks om stornemndbehandling av søknad om beskyttelse fra somalisk borger fra Mogadishu ; 2008-01-11-AID Revidert bestillingsbrev - Rapportering om praksis i strid med UNHCRs anbefalinger.

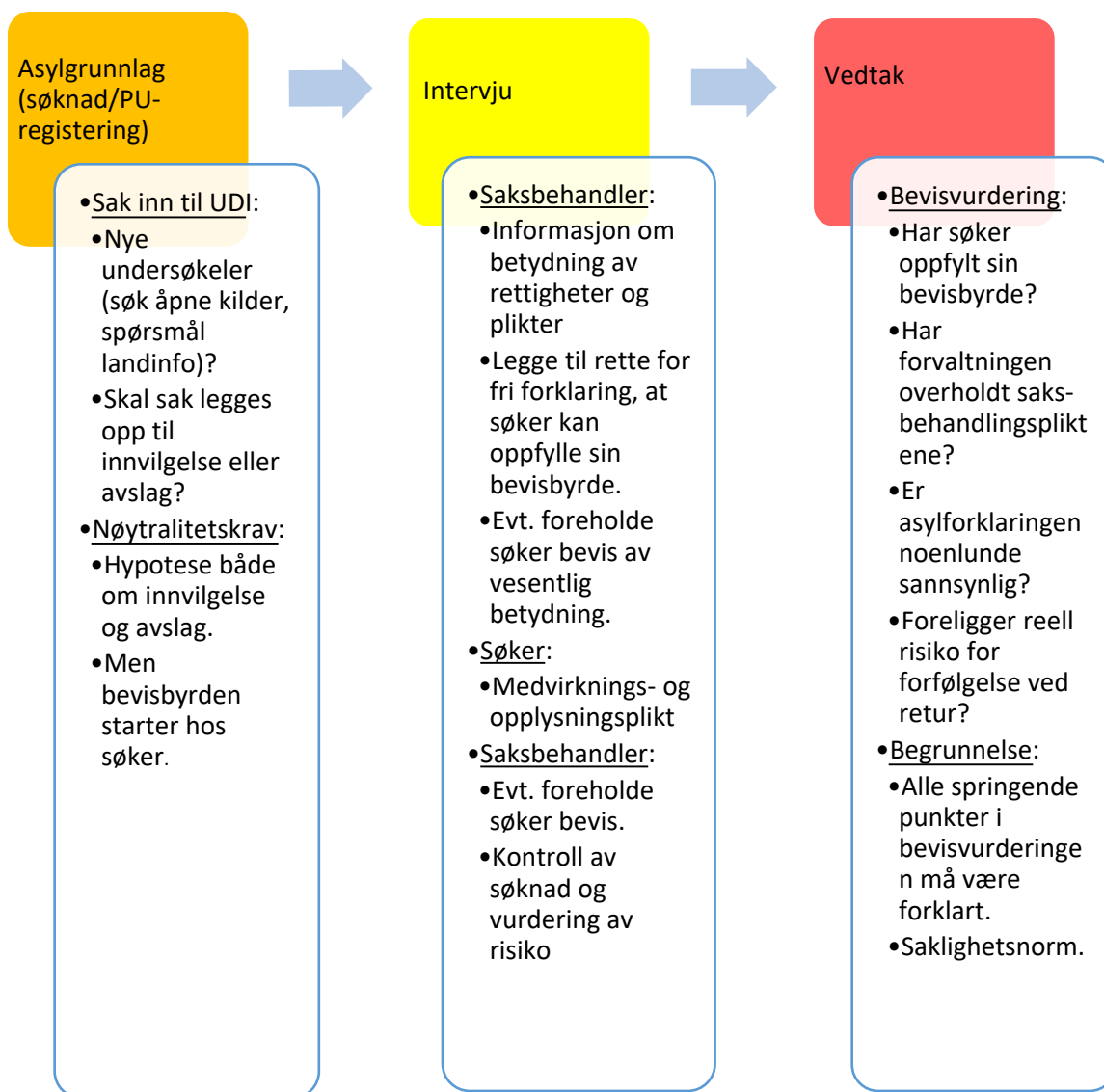
⁷³ Retningslinjene het tidligere rundskriv (RS), internmelding (IM) og praksisnotat (PN). Etter overgang til ny UDI Regelverk heter alt retningslinjer, og dokumentkodene starter med UDI, se <https://www.udiregelverk.no/rettskilder/udi-retningslinjer/?filter=theme-43%2B> .

Fvl § 17 og § 25: Begrunnelsesplikten



Fvl § 17: Informasjons- og utredningsplikten

Fvl § 25: Begrunnelsesplikten



5.1.3 Hjelpemidler og anbefalinger til bruk for saksbehandlerne i UDI

5.1.3.1 Landrapporter, «asylproduserende land»

De fleste av asylsakene kommer fra noen få «asylproduserende» land. For disse landene vil det foreligge oppdaterte landrapporter om sikkerhetssituasjonen, samt temanotater om emner relevant for vurderingen av beskyttelsesbehovet. I tillegg vil det være utarbeidet praksisnotater med avsnitt unntatt offentlighet om hvordan Utlendingsdirektoratet som utgangspunkt vurderer de vanligste asylgrunnlagene (= grunner for beskyttelsesbehov). Enkelte saker fra et asylproduserende land kan likevel kreve at saksbehandler gjør egne undersøkelser om landinformasjon som følge av at søker oppgir et asylgrunnlag som er nytt eller som sjelden anføres.

Saksgjennomgangen viste at saksbehandlerne la inn epost der de hadde bedt om saksspesifikk informasjon fra Landinfo, i 7 saker. Henvendelsene gjaldt asylgrunnlag som ikke var beskrevet i landrapporter eller der det var ønskelig med mer detaljert informasjon knyttet til risiko (utsatt for mafia, transeperson og Jehovas vitne), spesifikke opplysninger om helsetilbud i søkers hjemland eller om troverdighet av asylanførsel (Irak, Tyrkia og Egypt).

For øvrig viste saksgjennomgangen at det ble gjort selvstendige søk etter landinformasjon i en fjerdedel (32) av sakene. Dette fremkom i merknadene som arbeid saksbehandler hadde gjort i forbindelse med saken.

5.1.3.2 ASAs Interne hjelpemidler – generelle og porteføljespesifikke

ASA har en rekke interne hjelpemidler. Noen er generelle, andre porteføljespesifikke. Også det som før ble angitt som internmeldinger, kalles nå for retningslinjer, men med den presisering at de er interne. Internmeldinger er rettet mot ansatte i UDI. Eksempler på internmeldinger er tidligere IM2015-010 om åpne kilder. ASA har også andre informasjonskilder som beskrives som hjelpemidler (har ikke status som retningslinjer), slik som interne lister (for eksempel intern liste over stammer i Sudan), arkiverte verifiseringsanmodninger om landinformasjon (f.eks. om det er dyremarked i bestemte byer i Eritrea), samt maler og eksempelformuleringer (Nicks) til begrunnelser for bevisvurderinger i vedtak.

Saksbehandlerne kan også dra nytte av ASAs arbeid med informasjonsinnhenting om søkers hjemland (f.eks. note om hvordan å forberede Gulen-saker).

5.1.4 ASAs bruk av merknader

UDIs saksbehandlingssystem gir anledning for saksbehandler til å opprette et internt notat i saken kalt «merknader». Merknader gir saksbehandler anledning til å notere foreløpige tanker og vurderinger rundt bevisføringen. Merknadene tjener også til kommunikasjon mellom saksbehandler (1. hånd) og leder (2. hånd).

Saksbehandlerne er ikke pålagt å skrive merknader. Det finnes heller ingen instruks for hvordan merknader skal utformes dersom det først lages et notat. I noen porteføljer finnes derimot maler for

merknader til hjelp i utfyllingen av bevisvurderingen. Noen merknadsmaler gir i tillegg støtte til hva å sette søkelys på i intervjuet, for eksempel denne fra Tyrkia-porteføljen som inneholder både punkter for intervjuet og for vedtaksfattingen, se fra «Merknadsmal Tur»:

Intervju:

- Gulen-tilknytning
- fremlagt dokumentasjon
- reaksjoner fra myndighetene (erfart)
- troverdighetsvurdering
- Dersom søker anfører arrestasjoner, tiltale, har sonet, er dømt eller har anmeldt forhold til politiet, så husk alltid på å kartlegge politistasjon, fengsel, rettsinstans/by/distrikt o.l. Da kan vi lettere verifisere søkerens anførsler.

Relevante momenter i vurderingen:

- Har søkeren utført aktivitet for- eller gitt opplæring av Gulennettverket?
- Har søkeren støttet nettverket økonomisk?
- Har søkeren yrkesmessig tilknytning til Gulen-finansierte institusjoner?
- Har søkeren pengeinnskudd i Gulen-eide banker?
- Har søkeren opplevd reaksjoner før utreise som permittering eller oppsigelse fra arbeidsplassen, inndragning av pass, konfiskering av eiendom, hjemkallelse fra utlandet, varsel om mulig tap av statsborgerskap, o.l.?
- Har søkeren vært anholdt eller fengslet for tilknytning til Gulenbevegelsen?
- Har søkeren blitt tiltalt for tilknytning til Gulen-bevegelsen?
- Søkerens evne til å redegjøre for- og dokumentere tilknytning til nettverket, vil stå sentralt i troverdighetsvurderingen?

5.1.5 Informasjon til søker om bevisbyrderegler og rett til å bli forelagt motstrid

RUDI-2019-015V om kvalitetsstandard for intervjuer angir de ulike fasene i den utredende intervjuemåte. Punkt 2.1 omhandler informasjon som skal gis søker om formålene og rammene rundt intervjuet, se RUDI-2013-011-V2. I denne retningslinjens punkt 2.6 omtales søkers ansvar med et eksempel om hvordan informasjonen kan gis:

«Når du søker om beskyttelse har du plikt til å bidra til at søknaden din blir godt opplyst. Det betyr at du må legge fram alle relevante opplysninger, svare så godt du kan på spørsmål og levere inn dokumenter som kan være av betydning. Det er ulovlig etter norsk lov og bevisst oppgi uriktige opplysninger eller holde tilbake informasjon som er av betydning for søknaden. Hvis du gjør dette kan det få konsekvenser for måten søknaden din om beskyttelse blir behandlet på (se utlendingsloven § 66, jf § 83 og 93).»

5.1.6 Intervjuet ved ASA

Det skal gjennomføres intervju i alle saker. Det fremgår av utlendingsloven § 81 at utlendingen har rett til å uttale seg, samt i § 83 at utlendingen har møteplikt til intervju.

Utlendingens rett til å uttale seg er i utlendingsforskriften knyttet til en bestemmelse om at det «skal» gjennomføres intervju, se forskrift § 17-2 første ledd. I andre og fjerde ledd fremgår intervjuets funksjon i å opplyse saken og at søker skal gjøres klar over at det vil utgjøre et bevis til avgjørelse av saken. I femte ledd fremgår søkers rett til kontradiksjon og å kunne oppklare motstrid:

«Intervjuet skal tilrettelegges på en måte som sikrer at saken blir best mulig opplyst.

Utlendingsdirektoratet skal klarlegge om søkeren ut fra grunnlaget for asylsøknaden eller ut fra livssituasjonen, har særlige behov under intervjusituasjonen. Kvinner skal spørres om de ønsker at intervjuer og tolk skal være kvinner. Slike ønsker, og andre særskilte behov, skal etterkommes så langt det er praktisk mulig. ...

«Før intervjuet tar til, skal søkeren oppfordres til å forklare seg sannferdig og fullstendig, og orienteres om at uriktige opplysninger eller fortløse av forhold av vesentlig betydning vil bli tillagt vekt ved avgjørelsen. Det skal videre opplyses om at det er forbundet med straffansvar å gi vesentlig uriktige eller åpenbart villedende opplysninger, jf. lovens § 108 første ledd bokstav c. Søkeren skal gjøres kjent med at de opplysninger som gis under intervjuet, vil danne grunnlag for avgjørelsen av søknaden, sammen med andre relevante opplysninger i saken.

Søkeren skal gis anledning til å forklare seg med egne ord. Intervjueren skal så langt det er mulig avklare motstridende opplysninger.»

I utlendingsforskriftens § 17-3 og § 17-4 er gitt særskilte bestemmelser om intervju av barn.

Den sentrale plikten ved gjennomføring av intervjuet er å utrede både det som taler for og imot beskyttelse, noe som følger av den delte bevisbyrden. Saksbehandlerne anbefales gjennom kursing å operere med minst to hypoteser ved oppstarten av intervjuet (at asylforklaringen gir grunnlag for beskyttelse og at den ikke gjør det).

Retningslinjen «intervju i søknader om beskyttelse» gir nærmere beskrivelse for gjennomføringen av intervju. I punkt 5 gjennomgås de enkelte deler som intervjuet skal bestå av (fri forklaring, kartlegging av relevante tema, bruk av spørsmål, samt informasjon om helse), jf. RUDI-2013-011. I punkt 2 i RUDI-2013-011 oppgis at saksbehandler skal følge «strukturert intervjumetode», se også RUDI-2019-015V1. I opplæringen gis saksbehandlerne en grundig innføring denne strukturerte intervjumetoden, eller det som ellers er kjent som K.R.E.A.T.I.V.⁷⁴ I dag omtales intervjuteknikken i forskningen også som «utredende intervjumetode», som skal forstås som begrepet for de prinsipper

⁷⁴ UDI innførte bruk av dialogsamtalemetode så tidlig som tidlig 2000-tallet for å sikre kvaliteten på bevisene i intervjuet. Det var inspirert av innføringen av KREATIV som avhørsmetodikk, se Asbjørn Rachlew og Ivar Fahsing «Politiavhørret» i Aarli, Hedlund og Jebens (red) *Bevis i straffesaker* 2015.

og faser som K.R.E.A.T.I.V er basert på. UDIs begrepsbruk «strukturert intervjumetode», forstås som det samme som «utredende intervjumetode».

Det er videre gitt «Mandat for intervju faglig nettverk i Asylavdelingen» i retningslinje RUDI 2016-018. Nettverket skal blant annet bidra til enhetlig forståelse for sentrale kriterier for kvalitet og prinsipper for pålitelig informasjonsinnhenting og foreslå tiltak som skal bidra til kontinuerlig forbedring av intervjuarbeidet, se punkt 3.

5.1.7 Vanskelige saker

Saksutdraget viste anvendelse av slike fora for enhetsmøte («plenum»), enhetslederne (2. håndsforum). I tillegg viser saksutdraget at spørsmål også kan drøftes med annen saksbehandler på enheten (annen 1. hånd), saksbehandler på annen enhet, annen enhetsleder (2. hånd). I noen tilfeller sendes saker også til avdelingsleder (3. hånd). Dersom det underveis i saksbehandlingen i UDI oppdages nye momenter som gjelder identitet, kan saken sendes tilbake til PU (PU ID-team).

5.1.8 Vurdering av identitet, helse og om søker har blitt utsatt for tortur

5.1.8.1 Identitetsvurderinger

I alle saker vil det være et spørsmål om søkers identitet er sannsynliggjort. Dersom forvaltningen kommer til at det skal gis beskyttelse (flyktningstatus), må dette baseres på en vurdering av søkers nasjonalitet og noen andre forhold rundt identiteten. Dersom søkers opplysninger ikke anses sannsynliggjort, kan varigheten på tillatelsen begrenses, og da som regel til ett år.

Dersom forvaltningen ikke plikter å innvilge beskyttelse, kan den gi rett til opphold på humanitært grunnlag. Vedtaket kan begrenses, blant annet som følge av at navn eller fødselsdato ikke er tilstrekkelig sannsynliggjort.

Identitetsvurderingene bygger på opplysninger innhentet av Politiets utlendingsenhet og informasjon gitt i intervjuet. Saksbehandlere som er gitt særlig tilgang (utover Google) kan også gjøre søk i åpne kilder (OSINT-søk eller ÅK-søk) for å undersøke forhold rundt identitet.

5.1.8.2 Åpne kilder

I dag brukes sosiale medier og andre åpent tilgjengelige kilder til å kontrollere søkers oppgitte identitet. Spesielt er Facebook en del av utredningsarbeidet som ASA har jobbet mye med siden 2016/2017. Også andre åpne kilder benyttes. Det skal mye til at funn i åpne kilder alene kan bevise en sak. Åpne kilder skal anses som et nøytralt bevis – at det ikke bare vektlegges i avslag/tilbakekallsaker, men også i de tilfellene der profiler underbygger søkerens opplysninger.⁷⁵

⁷⁵ Se rapport som undersøker UDIs bruk av åpne kilder, <https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/forsknings-og-utviklingsrapporter/bruk-av-sok-i-apne-kilder-i-udi-og-une/>.

Det er utarbeidet egne retningslinjer for bruk av åpne kilder for å sikre av søkers og andres personvern ivaretas, se RUDI 2015-026.⁷⁶

5.1.8.3 Særlig om aldersvurderinger som del av identitetsvurderingen

Når Utlendingsdirektoratet vurderer hva som er søkers mest sannsynlige alder, skal det foretas en samlet vurdering av undersøkelsene og opplysningene i saken. I saker der søker oppgir å være over 18 år, legges det vekt på opplysninger gitt av søkeren selv til norske eller andre lands utlendingsmyndigheter, samt eventuelle identitetsdokumenter og funn i registre og åpne kilder.

I saker der søker oppgir å være under 18 år og er uten foresatte, legges i tillegg vekt på biologiske aldersundersøkelser, observasjoner og vurderinger fra politiet, UDI og andre personer som har vurdert søkers alder, se Praksisnotat 2012-011 «Behandling av asylsaker fra enslige mindreårige søkere – særlig om aldersvurdering.»

I saker der søker ikke har lagt frem dokumenter som kan bekrefte alder, og det er i tvil om hvor gammel søker er, skal det gjennomføres en biologisk aldersundersøkelse (tann- og håndrotsundersøkelse). I praksis gjennomføres slike undersøkelser der det er tvil om søker er eldre enn 15 år.

5.1.8.4 Helsedokumentasjon

I noen saker kan søkers helse være relevant for sårbarhet ved retur, både under vurderingen etter utlendingsloven § 28 (beskyttelse) og etter § 38 (humanitært grunnlag). Helseattesten skal oppfylle kravene til helsedokumentasjon regulert i lov om helsepersonell § 15, jf. forskrift om helsepersonells attester, § 4. UDI har egen retningslinje for å vurdere helseanførsler i asylsaker UDI- 2013-020. Denne er bygget opp i tråd med vurderingskriteriene fra EMD i Paposhvili mot Belgia.⁷⁷ I påvente av utfallet av Savran mot Danmark som er brakt inn for storkammer i EMD, kan praksis hva angår statenes forpliktelser til å kartlegge utlendingens behandlingsmuligheter i hjemlandet endres.

5.1.8.5 Kartlegging av om søker har blitt utsatt for tortur

I dag foregår ingen systematisk kartlegging av om søker har blitt utsatt for tortur. Istanbul-protokollen foreskriver at stater skal gjennomføre slik kartlegging. En plikt til utredning kan etter omstendighetene også følge av EMK Artikkel 3. En oppfølging av en slik plikt antas først og fremst å gjelde på søkerstadiet. På oppdrag fra UDI, pågår nå et arbeid med å kartlegge praksis på feltet.

⁷⁶ Se også, Simonsen Wogt «Søk i åpne kilder. Hva er lov? Rapport til Utlendingsdirektoratet juni 2019» (2019), <https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/forsknings-og-utviklingsrapporter/sok-i-apne-kilder--hva-er-lov/>

⁷⁷ Paposhvili mot Belgia EMD Storkammer, 2016.

5.1.9 Skrivning av vedtak

Saksbehandlerne treffer normalt vedtak i egen sak (har også gjennomført intervju). Saker som innvilges, begrunnes ikke utover med en henvisning til hjemmel og eventuelle begrensninger i identitetsvurderingen. I 2018 endret Utlendingsdirektoratet praksis noe. For innvilgelser skulle det også angis den anførsel og konvensjonsgrunn innvilgelsen knytter seg til, men det skulle fortsatt ikke foretas noen vurderinger av anførselene. Skal søknaden om asyl avslås, må det skrives en begrunnelse.

For både innvilgelser og avslag benyttes maler og «Nicks». Malen for avlagsvedtak utgjør et lengre oppsett. Nicks til bruk i avslag går over flere avsnitt, f.eks. en begrunnelse for hvorfor et område generelt sett er trygt å returnere til i samsvar med utlendingsloven § 28 b. De gir rettslige utgangspunkt for bevisvurderinger og rettsanvendelse i et ferdig formulert avsnitt. Maler og Nicks finnes i elektroniske «banker» under de ulike porteføljene. Mal for vedtaksoppsett ved avslag er gjengitt i vedlegg til rapporten, se nedenfor. Der er også noen Nicks gjengitt.

5.1.10 Saker som byr på tvil eller som det hefter noe særskilt ved

Forut for oversendelse til UDI kan PU ønske å fremheve særskilte fakta gjennom et internt notat som følger saken. Disse notatene kan omhandle noe ved saksgangen, noe ved asylgrunnlaget eller andre forhold som PU anser at det er viktig at saksbehandleren ved UDI ikke overser.

Forut for oversendelse til UDI kan det også ha vært samhandlingsmøte, og det vil i den forbindelse opprettes et notat. Disse notatene kan dels gi oversikt over saksbehandlingen (f.eks. hvorfor det ikke er en Dublin-sak) og fungerer som dokumentasjon for grunnlaget for beslutninger om overføring mellom de ulike enhetene. Dels gir notatene referat fra drøftelser om sakens realitet eller godhet.

Saker som byr på tvil eller som det hefter noe særskilt ved, kan løftes opp til diskusjon i enhetsmøte («plenum» eller 2. hndsforum), mellom enhetslederne eller med den enkelte saksbehandler eller ledere på samme eller annen enhet. Dersom det underveis i saksbehandlingen i UDI oppdages nye momenter som gjelder identitet, kan saken sendes tilbake til PU (PU ID-team).

5.1.11 Vurderinger som foretas av UDI, men som ikke behandles i denne rapporten

Under behandlingen av asylsaken kan ASA også måtte vurdere om saken skal sendes til eksklusjonsenheten som følge av straffbare forhold ved søker. En del saker krever også at det vurderes om saken skal sendes til Dublin-enheten. Bevisvurderingene som gjøres i disse tilfellene, omfattes ikke av denne rapporten.

I de følgende avsnitt 5.2 til 5.11 gis en gjennomgang og analyse av saksuttrekket fra og med asylregistreringen hos Politiets utlendingsenhet til og med vedtak.

5.2 Asylregisteringen og forundersøkelser av identitet hos Politiets utlendingsenhet

5.2.1 Oppgaver tillagt Politiets utlendingsenhet (PU)

Siden opprettelsen av Politiets utlendingsenhet (PU) i 2004 har arbeidsfordelingen med Utlendingsdirektoratet vært igjennom mange endringer. Det som har ligget fast, er at PU registrerer asylsøknader, se Ot.prp.nr. 75 (2006–2007) kapittel 3.6.1, og at Utlendingsdirektoratet treffer vedtakene. Utover dette har det variert i hvilken grad PU kan utføre oppgaver utover registrering, slik som å gjennomføre intervju og på eget initiativ foreta undersøkelser av søkers identitet.

Utlendingsdirektoratet kan på sin side ikke gjennomføre politioppgaver. Det pågående PUMA-2 som angår arbeidet med ferdigstilling av ankomstsenter Østfold vil samlokalisere UDIs og PUs oppgaver i den innlede asylfasen, jf. Ot.prp.nr.1 (2018–2019) punkt 3.6. Nasjonalt ankomstsenter ble åpnet i november 2020.

En annen hovedoppgave for PU er å foreta undersøkelser av utlendingens identitet. Dette fremgår indirekte av utlendingsforskriftens §56-4, jf. §56-1.⁷⁸ Kjernen av PUs bistand i asylsaker utgjør i dag en lang rekke slike undersøkelser: Registrering av personalia og asylgrunnlag, fingeravtrykk og søk i Schengenregistre, søk i visumregistre, beslag av eventuelle reise- og identitetsbevis, tekniske undersøkelser av identitetsbevis, undersøkelser av eventuelle mobiler og pc-er etter samtykke fra søker, samt søk i sosiale medier og andre åpne registre. PU kan også anmode om alderstester og en sjelden gang DNA-tester. Det formidles også til PU, eventuelt med kopi til Utlendingsdirektoratet, informasjon om søker fra asylmottak, barnevern, regulært politi og psykiatriske sykehus.

5.2.2 Opprettelse av søknad og registrering av asylgrunnlaget

Asylsakens første dokument utgjør PUs registrering av asylsøknaden. Registreringen er sterkt formalisert. Den utgjør et skjema på 10 sider, som i enkelte saker der Politiets utlendingsenhet har mange spørsmål, kan utgjøre 14–15 sider, men sjelden mer. Spørsmålene vil i de sakene angå regel bostedshistorikk og familie/nettverk. Dersom det er gjennomført en «utvidet registrering», har PU trådt inn i det som normalt er Utlendingsdirektoratets oppgave og intervjuet søker om asylgrunnlaget.

Saksgjennomgangen viste at sakene ikke alltid kommer til Utlendingsdirektoratet med et registrert asylgrunnlag. I saksuttrekket manglet dette i 17 av sakene.⁷⁹ I 14 andre saker klarte ikke søker å uttrykke noe asylgrunnlag, eller så var dette åpenbart grunnløst (f.eks. å ville være med barn i

⁷⁸ Utlendingsforskriften § 56-4. *Opplysninger som kan registreres*: «I politiets utlendingsregister kan registreres opplysninger som er nødvendig for å oppnå formål som nevnt i § 56-1, knyttet til asylregistrering, identitetsfastsettelse,»

⁷⁹ Afghanistan (3), Eritrea (3), Iran (3), Jemen, Libya, Pakistan, Statsløs (2), Syria, Tyrkia (3). Det lå her 14 innvilgelser og 4 avslag.

Norge). I de resterende 116 sakene der asylgrunnlaget ble registrert, gjaldt rundt halvparten det som etter konvensjonen anses som «sosial gruppe».

Asylgrunnlag	Søkers opprinnelsesland	Totalt
Etnisitet	1=Somalia	1
Nasjonalitet	1=Iran, 1=Palestiner 1=Kurder/Irak	3
Politisk oppfatning	1=Kina, 1=Filipinene, 1=Ukraina 1=Venezuela, 1=Jemen 1=Eritrea, 1=Kamerun, 1=Sudan, 5=Iran, 8=Etiopia, 9=Tyrkia	30
Religion	1=Etiopia, 1=Irak, 1=Statsløs, 2=Eritrea, 2=Nigeria, 3=Afghanistan 3=Russland, 4=Iran	17
Sosial gruppe	1=Albania, 1=India, 1=Libya, 1=Nigeria, 1=Pakistan, 1=Tunisia 1=Uganda, 2=Egypt, 2=Russland, 2=Sudan, 3=Etiopia, 7=Irak 6=Somalia, 8=Statsløs, 8=Syria, 12=Afghanistan, 10=Eritrea	68
Totalt		119

5.2.3 Undersøkelser for å avklare identitet

5.2.3.1 Fingeravtrykksøk – visumsøk – kontroll av identitetsbevis – utspørring av bostedshistorikk – gjennomgang av mobil, PC

Etterfulgt av registreringen av asylsøknaden skal politiets utlendingsenhet søke å avklare identitet. Rutinemessig skal det tas fingeravtrykk, søkes etter besøksvisum, kontrollere identitetsbevis og mobil/PC hvis søker har dette, spørre søker om bostedshistorikk.

Undersøkelse av mobiler er et tvangsmiddel forbeholdt politiet, jf. politiloven § 10 og forslag om ny utlendingslov § 103 og 104. For å kunne dele informasjonen med UDI er det gitt hjemmel i politiregisterloven § 30 og politiregisterforskriften § 9-6 første ledd nr. 9 og annet ledd. UDI har bedt om adgang til å innhente disse opplysningene, se departementets høringsbrev om visitasjon.⁸⁰

Saksgjennomgangen viser at disse undersøkelsene kan gi konkrete funn som fører til oppklaring av om identiteten som har blitt oppgitt er uriktig, men samtidig at dette mer er unntaket enn regelen. Tekniske kontroller som ikke fører til noen funn er imidlertid også av betydning for notoriteten av saksbehandlingen, ved at de utelukker visse muligheter for at identiteten er falsk. I en del tilfelle gir undersøkelsene også relativt sikre holdepunkt for at deler eller hele av identiteten er korrekt. Saksgjennomgangen viste at det foreligger avvik der kontrollene ikke gjennomføres:

⁸⁰ [Høring - om visitasjon mv. - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)

- *Fingeravtrykk- og visumsøk.* Det utføres fingeravtrykkundersøkelser i nær alle saker, men i 2 av 10 saker i uttrekket er det ikke gjennomført visumsøk. Visumsøk ga i noen tilfeller nye opplysninger.
- *ID-dokumenter.* Nasjonalt utstedte identitetsdokumenter ble lagt frem i 92 av saken. 40 av disse var pass. Nasjonalt id-senter⁸¹ kontrollerte id i rundt halvparten av passene (29 av 40). I de 58 av sakene uten id-dokumenter ba politiet noen få (6) av søkerne om å tegne familietre eller kart over hjemsted.
- *Undersøkelse av mobil, pc.* Det var uklart hvor mange av sakene der PU søkte etter mobil, eller søkte etter mobil og ikke fant noen. I 54 saker er notert undersøkelse av søkers mobil, som ga funn av interesse for identitet i 19 av sakene. I minst 10 av sakene (6 % av 147 saker) førte funnene til oppklaring av at søkers identitet var enn den som var oppgitt.

Identitetsarbeid	Ja	Forekomster	Resultat	Nei	Totalt
Spørsmål om søkers hjemland	148			2 (mangler asylregistrering)	150
PU Fingeravtrykk søk i EURODAC	142	46 av 142: treff i Eurodac ⁸²	Ingen førte til endring i id-opplysninger.	8 (2 var søker under 12 år)	150
PU visumsøk i NORVIS	127	34 av 127: treff i NORVIS ⁸³	Funn i 6 saker (reisehistorikk).	23	150
ID-dokumenter ved registrering	92	40 (pass) 31 (nasjonalt id-bevis) 21 (annet ⁸⁴)	50 undersøkelser (alle «ingenting som tyder på»).	58 ⁸⁵ der 6 tegnet familie tre/kart hjemsted)	150
PU Mobil undersøkelse	54	19 av 54: funn	Minst 10 saker endrer funn oppgitt id (6% av sakene)	96 mobil/pc ikke funnet/undersøkt	150
Søk åpne kilder ID (OSINT)	43	36 av 43: funn	I minst 3 saker førte søk til endring av identitet.	104	150

⁸¹ Nasjonalt ID-senter har til oppgave å undersøke riktigheten av formularene til identitetsdokumenter til utlendinger. Undersøkelsen kan ikke verifisere dokumentenes ekthet, men slå fast om det fremstår som forfalsket eller ikke, se <https://www.nidsenter.no/>

⁸² Hellas (20), Italia (12), Norge (5). Resten gjaldt treff i enkeltstående land, eller at sted ikke var oppgitt.

⁸³ Visumutstedende stat: Norge (9), Hellas (7), Italia (3), Sverige (3), Tyskland (3), Spania (2), og 1 hver fra Australia, Danmark, Frankrike, Litauen, Sveits og Ungarn.

⁸⁴ Shenanameh, Kebele-kort, førerkort

⁸⁵ I sakene ble det enten ikke fremlagt noen dokumenter overhode, eller det ble fremlagt dokumenter med ukontrollerbare formular (f.eks. fødselsattester, studentbevis).

5.2.3.2 Søk i åpne kilder

5.2.3.2.1 Et delt ansvar i 2018

Når det gjelder søk etter oppgitt navn i «åpne kilder» eller OSINT (Open Source Intelligence),⁸⁶ kan dette utføres både av Politiets utlendingsenhet og Utlendingsdirektoratet.⁸⁷ Søket hjemles i forvaltningsloven § 17 og kan derfor gjennomføres av alle aktørene i utlendingsforvaltningen. Det anbefales at søk gjennomføres så tidlig som mulig. Dette skal gjøres etter en skjønnsmessig vurdering basert på utredningsbehov og ressursbruk samt tidligere erfaringer.⁸⁸ Retningslinjene er således generelle og peker på en forholdsmessighetsvurdering. Relevante funn skal legges fram for søker.

5.2.3.2.2 Med hvilket utgangspunkt bør praksis vurderes?

Ofte er resultatet av de tekniske undersøkelsene at det ikke er noe å bemerke om søkers identitet. I arbeidet med søk i åpne kilder forholder det seg i stor grad på samme måte:

- mulighet for at det ikke finnes noen forekomster med søkers navn
- at funn samsvarer de med søkers opplysninger eller viser at oppgitt identitet er uriktig.

Samtidig er søk i åpne kilder annerledes enn tekniske undersøkelser ved at det kan finnes mange feilkilder til de funn som påtreffes. Å gjennomføre slik kontroll fremstår likevel som viktig. Bruk av sosiale medier og andre åpne kilder er svært utbredt, og det vil fremstå som en forsømmelse ikke å kontrollere for at det ikke foreligger motstridende opplysninger der.⁸⁹

⁸⁶ Åpne kilder forstås i denne sammenheng som informasjon som finnes offentlig tilgjengelig på internett, som for eksempel sosiale medier, offentlige registre, myndighetenes sanksjonslister, mediedatabaser, compliance-databaser mv. Om informasjonen er å regne som offentlig henger sammen med hvem som har publisert informasjonen, hvor mange som kan se den, om informasjonen er åpent tilgjengelig uten begrensninger, om den er publisert på lovlig måte og i hvilken kontekst. Videre hvorvidt formålet med publiseringen er at informasjonen faktisk skal være offentlig tilgjengelig.

⁸⁷ I et internt notat fra 2017 ble oppgaven lagt til Utlendingsdirektoratet ASSIST. Formålet var å lage standarder, metoder og rutiner for utvelgelse etter at sakene hadde blitt oversendt fra PU, samt å etablere samarbeidsfora mellom PU og enheter i UDI. Prosjektet er satt i bero. I det pågående PUMA-2 prosjektet forventes denne oppgaven å bli samordnet.

⁸⁸ Gjeldende retningslinje for UDI finnes i «Bruk av sosiale medier for undersøkelser i UDI» (RUDI-2015- 010). Om de tekniske utfordringene ved søk i åpne kilder i asylsaker ved Utlendingsdirektoratet, se Agenda Kaupangs rapport «Bruk av søk i åpne kilder i UDI og UNE» (2019) kapittel 2. Samme rapport beskriver at Utlendingsdirektoratet ikke har særlig gode rammebetingelser for å gjennomføre søk av god kvalitet på side 32.

⁸⁹ Til UDIs arbeide med bruk av åpne kilder, se også Simonsen Wogt «Søk i åpne kilder. Hva er lov? Rapport til Utlendingsdirektoratet juni 2019» (2019), <https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/forsknings-og-utviklingsrapporter/sok-i-apne-kilder--hva-er-lov/>

5.2.3.2.3 Tidlig søk av PU i 43 av 150 saker

Saksgjennomgangen viste at søk ble gjennomført i 43 av 150 sakene. Det ble funnet forekomster på søkers identitet i 34 bekreftet med bilde. OSINT-rapportene varierte fra 1 til 29 sider. De færreste var utformet slik at det var åpenbart hvorledes funnene kunne være av verdi i den videre saksbehandlingen. I 5 saker ga OSINT-rapporten konkrete anbefalinger til oppfølging i intervju. 4 av de 5 sakene var EMA-saker, der 3 ble gitt flyktningstatus og 1 fikk avslag. Den femte saken var en regulær voksen sak.

Saksgjennomgangen ga et inntrykk av hvorfor dette likevel ikke ble gjort like rutinemessig som søk i EURODAC og NORVIS. PUs notater indikerte at søk i åpne kilder ikke kunne gis høyeste prioritet. Det ble i flere notater skrevet at det ikke var kapasitet til å gjennomføre søk i åpne kilder, og anmodet om at Utlendingsdirektoratet gjennomførte dette. Saksgjennomgangen indikerte også en prioritering innbyrdes i saksmengden. Det forelå en viss opphopning av saker med søkere fra land eller med status der avklaring av identitet ofte er det springende punktet (saker som legges opp til risiko og EMA saker). Det ble søkt med langt større hyppighet i EMA-saker (10 av 20 saker) og i Eritrea-saker (8 av 16 saker) – som til sammen utgjorde 40 % av OSINT-søkene (18 av 43).

Søk åpne kilder	OSINT (alle)	Forekomster (funn)	Av disse: voksen	Av disse: EMA	Totalt
Eritrea	8	6 av 8	8		16
Etiopia	4	3 av 4	4		12
Irak	3	3 av 3	2	1	10
Syria	3	2 av 3	3		9
Afghanistan	6	5 av 6	3	3	25
Iran	4	4 av 4	4		17
Tyrkia	3	3 av 3	3		13
Statsløs	3	3 av 3	2	1	15
Kamerun	1	1 av 1	1		1
Pakistan	2	2 av 2	1	1	3
Russland	3	0 av 3	3		5
Sudan	1	1 av 1		1	4
Uganda	1	1 av 1	1		1

Venezuela	1	1 av 1	1		1
Totalt	43				

Hvorfor noen EMA-saker ble valgt ut, var ikke klart. Det var ikke noe ved sakens øvrige bevis, søkers nasjonalitet, anført alder eller utfallet av saken som dannet noe mønster. En gjennomgang av bevisbildet i de 16 Eritrea-sakene ga heller ingen indikasjon på hvorfor det ble gjennomført søk i åpne kilder i noen saker og ikke i andre. Det var ingen sammenheng mellom sakens utfall, hvor mye som ble fortalt om hjemsted under registrering, om det var funn på mobil/andre elektroniske lagringsmidler, eller om det ble lagt frem id-dokumenter. Anbefalingen om å søke i åpne kilder så tidlig som mulig i saksgangen gjennomføres mest som «stikkprøver» og avhengig av PUs kapasitet.

5.2.3.2.4 Oppfølging av søk i UDI

UDI kan følge opp PUs opprinnelige søk for å undersøke om det har kommet til ny informasjon. Dette ble notert at det ble gjort i merknadene i noen av sakene (12). UDI kan også gjennomføre et første søk i saken. Det forelå notat om dette i noen få saker (5).

5.2.4 Saksspesifikke undersøkelser: Alder, språktest, DNA, verifisering ambassade

Alderstest innhentes der søker påberoper seg å være mindreårig, men etter praksis gjøres det kun i saker der søker er enslig og ikke kommer sammen med familie. I enslige mindreårige-saker gjøres dette rutinemessig med mindre det kan utelukkes at søker er over 16 år (søker fremstår for eksempel som 12–13 år). PU noterer opplysninger og observasjoner om alder ved asylregistreringen og innhenter samtykke. Søker kommenterer resultatet av alderstesten i intervjuet med UDI etter at asylgrunnlaget er gjennomgått. Saksuttrekkets inneholdt 21 enslig mindreårig saker. Alle søkerne samtykket til aldersvurdering, men det manglet undersøkelser (håndrot eller tannrapport) i 3 av de 20 sakene. I de 3 ble det lagt til grunn at søker var under 15 år (Afghanistan og 1 statsløs).

Språktester ble gjennomført i 25 av de 150 sakene. Noen land er mer relevante for bruk av språktest enn andre. Det var ikke klart hvorfor språktest ikke konsekvent ble benyttet i f.eks. Somalia-saker:

- 6 av 8 fra Somalia
- 6 av 15 statsløse
- 3 av 4 fra Sudan
- 4 av 9 fra Syria (der en oppgir Irakisk statsborgerskap)
- 2 av 2 fra Libya
- 1 av 12 saker fra Etiopia
- 1 av 1 fra Ukraina

I 3 av 25 saker førte språktesten til at søker ikke ble trodd på sin oppgitte identitet, men i 2 av disse fikk søker likevel opphold på humanitært grunnlag (begge Somalia, mens 1 fikk avslag (Libya). Resultatene av språktestene var omtalt i merknadene, men sjeldent i intervjuet.

DNA-test ble utført kun i 1 tilfelle (EMA fra Afghanistan). Det lå ikke noe DNA-svar i saken.

Verifisering. PU eller UDI har anmodet norske ambassader om verifisering av opplysninger i 9 saker.⁹⁰ Det ble gitt svar i 5 av de 9 sakene, og søkers opplysninger ble verifisert i 3.⁹¹ Alle 5 førte til avslag, også i de 3 sakene der ambassaden ga støtte til søkers opplysninger. UNHCR ble benyttet til å verifisere søkers opplysninger i 4 saker, men disse var ikke avgjørende for saken. Alle sakene endte med avslag og at søker ikke var troverdig, selv om det ble fremlagt pass som ble undersøkt av Nasjonalt ID-senter. I to av avslagssakene foretok politiet også søk i valutaregister.

I 43 av sakene la søker selv frem dokumenter som ble anført å understøtte risiko ved retur. Ikke i noen av dokumentene ble disse søkt verifisert. Søkers dokumenter blir i all hovedsak lagt til grunn uten verifisering, også i saker der de har betydning for at innvilgelse gis: I saker fra Tyrkia vil det være av stor betydning å kunne fremlegge dokumentasjon som underbygger at regimet vil tillegge søker en politisk oppfatning (f.eks. som akademiker eller som medlem av Gulen). Slike dokumenter ble fremlagt i 7 av de 11 sakene der søker påberopte seg (tillagt) politisk oppfatning. (Totalt inneholdt saksuttrekket 13 saker fra Tyrkia.) 7 av de 11 som fikk flyktningstatus, fremla dokumenter knyttet til universitetsaktiviteter eller Gulen⁹² uten at disse ble undersøkt nærmere.

Blant Iran-sakene i utvalget var det også mange der søkeren hadde lagt frem dokumenter knyttet til asylgrunnlaget. Dette ble gjort i 9 av de 17 iran-sakene i saksuttrekket. I bare 2 hadde dette betydning for at søker fikk flyktningstatus.⁹³

Saksspesifikke undersøkelser	Ja	Nei	Totalt	Forekomster	Resultat/funn
Aldersvurdering (AV)	18	3	21		
Språktest (ST) (Nei eller Ja)	25	125	150		3 fikk endret identitet

⁹⁰ PU kan anmode om verifisering av ID som en del av returarbeidet, mens UDI verifiserer både ID og andre opplysninger som kan være av betydning for vurdering av søknaden om oppholdstillatelse, utvisning, tilbakekall.

⁹¹ Afghanistan, Syria og Somalia

⁹² 3 studentbevis; 12 vitnemål fra tyrkisk universitet og opptaksbrev universitet annet land, 16 offentlig tilgjengelige bilder, herunder om at Gulen-skole stengt; 27 flere sider om Gulens ideologi; 33 svært mange sider knyttet til universitets aktivitet; 69 avisartikler egen aktivitet, tyrkisk bankkort; 88 tyrkisk bankutskrift pensjonssparing.

⁹³ 71 KDPI kort; 91 dom skilsmisse, artikler norsk avis, bekreftelse KDPI. I de øvrige sakene ble fremlagt dokumenter som dåpsattest, UNHCR registrering, bilder av egen politisk aktivitet, KDPI-medlemskort, offentlige dokumenter som ikke ble oversatt. 4 andre søkere fikk konvensjons-status eller opphold på humanitært grunnlag uten å fremlegge dokumenter knyttet til risiko, men fremlagt pass.

DNA-test	1	149	150		
Ambassade verifisere risiko/id					
UNHCR verifisering	4	146	150	2=Afghanistan [4, 311] 2=Iran (36, 59]	
Søkers risiko dokumenter	43	107	150		Ingen forsøkt verifisert

5.2.5 Opplysninger fremkommet under opphold i Norge

Etter asylregistreringen kan det tilflyte UDI opplysninger om forhold som har oppstått i Norge. De kan komme fra en gren av utlendingsmyndighetene (for eksempel etter ransaking eller bostedskontroll eller ved gjenbruk av andre saker i Utlendingsdirektoratet), fra andre offentlige myndigheter (politi, barnevern, psykiatriske institusjoner), eller fra asylmottak, søkers behandlende lege eller tips fra publikum.

Saksgjennomgangen viste at slik informasjon lå i rundt halvparten av sakene. De vanligste meldingene er fra mottak. Dette er meldinger om psykisk helse/vold/overgrep eller om observasjoner om alder, samt fra PU om beslag av annen id etter razzia eller grensekontroll som viser at søker har annen identitet enn den oppgitte. Meldinger om innleggelse på psykiatrisk sykehus og fra politiet om straffesaker og valutasøk fikk betydning i asylsaken. Søkere kan selv legge frem helseopplysninger fra behandling her i Norge. Erklæringene i saksuttrekket var av begrenset eller ingen rettslig relevans (f.eks. opplysninger om angst eller mild depresjon). Andre opplysninger, som notater funnet på søker, eller tips, ga ofte konkret informasjon som fikk direkte konsekvenser for sakens utfall.

Opplysninger under saksbehandlingstiden	Ja	Nei	Totalt	Forekomster
Annen info fra utlendingsmyndighetene	34	116	150	9=Helse/sikkerhet 4=Razzia beslag pass 6=Alder 1=Annen UDI-sak 14=Annet (grensepasseringer o.l.)
Info fra andre offentlige myndigheter (politi, barnevern)	11	139	150	2=Valuta registersøk 2=Barnevern 1=Psykiatrisk sykehus
Søkers medisinske oppl. i Norge	25	125	150	

Annet (f.eks. funnet på søker, tips)	16	134	150	1=Ordlister søkers oppgitte nasjonalitet 3=Bussbillett 1=Kjøp kvittering Norge ett år før søknaden 11=Annet
--------------------------------------	----	-----	-----	--

5.2.6 Internt silingsnotat/notater fra samhandlingsmøte

Samhandlingsnotater eller andre interne notater tjener som en oppsummering av bevisbildet slik saken ligger an forut for intervju eller vedtaksfatting. Det kan peke på særlig viktige bevismessige problemstillinger som bør undersøkes i intervjuet, eller på forhold som PU/andre i UDI mener å ha grunnlag for å konkludere.

I saksuttrekket forelå 18 samhandlingsnotater og 12 silingsnotater. Notater om Dublin-behandling er her ikke tatt med. For øvrig kom 4 notater til etter intervju. Innholdet i samhandlingsnotatene er varierte og kan oppsummeres stikkordsmessig slik:

- oppsummering av OSINT-rapporter der disse selv ikke konkluderer
- oppsummering DUF undersøkelser i andre saker
- oppsummering av id
- oppsummering av risikospørsmål i saken
- oppsummering andre funn (for eksempel mobiltelefon)
- notat om spesifikke opplysninger/dokumenter å være oppmerksomme på
- notat om rettslige problemstillinger som bør vurderes (f.eks. internflukt)
- notat om alder
- notat om id
- eksklusjonsvurderinger
- sammendrag av søkers anførsler
- oppfølging av sykdom
- notat om informasjon tilkommet fra andre myndigheter (f.eks. barnevern, politi og psykiatri)

5.3 Mottak av sak i Utlendingsdirektoratet – å «legge opp» sak etter risiko eller etter troverdighet

Når Utlendingsdirektoratet mottar sakene fra PU, må sakens bevis gås igjennom. Det viktigste dokumentet er asylregistreringen og opplysningene om asylgrunnlag og identitet. Gjennomgangen ovenfor viser at bare i et fåtall av sakene endrer PUs kontrollarbeid de opplysningene søker har gitt i asylregistreringen. Selv om PU foretar mange flere undersøkelser enn tidligere, er asylregistreringen fortsatt det viktigste beviset når saken ankommer Utlendingsdirektoratet.

I noen tilfeller oppsummeres eller vinkles saken for saksbehandleren som skal gjennomføre intervjuet. Enten ved at andre i Utlendingsdirektoratet har utarbeidet et silingsnotat (12), ved at det

foreligger et samhandlingsnotat (18), eller ved at PU har konkludert om søkers id (1).⁹⁴ I de resterende 116 sakene var det opp til saksbehandleren å gjøre seg kjent med bevisene.

Med utgangspunkt i landsituasjonen har Utlendingsdirektoratet en praksis for at saker i en portefølje kan «legges opp» (innvilgelse eller avslagsgrunn) til avgjørelse etter risiko eller etter troverdighet.⁹⁵ Avslag på risiko innebærer at risikovurderingen avgjør søknadens utfall (søker kan ha konvertert til en forbudt religion, men reaksjonene når ikke opp til forfølgelse). Avslag på troverdighet innebærer at det er forvaltningens aksept eller forkastelse av søkers forklaring om sitt beskyttelsesbehov som avgjør saken.⁹⁶ Forvaltningen sikrer seg på denne måten at den ikke unødvendig tar stilling til troverdighet i vedtaket dersom saken kan innvilges eller avslås på risiko.

Den første håndteringen av saken går således ut på at Utlendingsdirektoratet tar en foreløpig vurdering av hvordan saken, og dermed intervjuet, skal legges opp. Dette forhindrer ikke at utgangspunktet kan endre seg underveis, eller at det i sakens interne notater («merknader») kan inneholde vurderinger av både risiko og troverdighet.

5.4 Intervjuene

5.4.1 Intervjuets to formål

5.4.1.1 Trekker intervjuets to formål i samme retning?

Det overordnede formålet med intervjuet er at det skal gi ny og relevant informasjon med det siktemål å komme til en avgjørelse om et vedtak. Saksbehandler har her to oppgaver; å sørge for at søker får opplyst sin sak og føre kontroll med søkers opplysninger. Det andre formålet, som er grunnleggende for enhver god saksbehandling, er å sikre at informasjonen som gis av søkerne, er av god kvalitet.⁹⁷

F1: Sikre tilstrekkelig relevant informasjon om søkers asylgrunnlag (opplyse saken)

⁹⁴ Under gjennomgangen av merknadene fremkom at det i tillegg én sak var notert epost fra PU som konkluderer at ID er sannsynliggjort på grunnlag av fremlagt pass. Denne eposten lå ikke som et eget dokument i sakene. Det kan derfor være flere saker med slik informasjon uten at det er notert i merknadene.

⁹⁵ Se omtale i RUDI 2020-006 avsnitt 1: RUDI 2020-006 avsnitt 1: «Utgangspunktet er at vi først må vurdere bevis og troverdighet (etablerer sakens faktum), før vi vurderer risiko. Det er imidlertid bare nødvendig å vurdere troverdigheten av opplysninger som kan ha betydning for behandling av søknaden. Hvis søkeren fyller vilkårene for beskyttelse på ett grunnlag, vil det heller ikke være nødvendig å ta stilling til øvrige anførsler i saken. Videre er det ikke nødvendig å ta stilling til troverdigheten av anførselene dersom disse uansett ikke gir grunnlag for beskyttelse. I slike saker legger vi anførselene til grunn for risikovurderingen uten å ta stilling til om de er riktige.»

⁹⁶ Det er dette som beskrives som «nick 9024 (vurderer ikke troverdighet da uansett ikke tilsier beskyttelse)».

⁹⁷ I RUDI 2013-011 angis formålet med intervjuet å skaffe til veie «... tilstrekkelig relevant og pålitelig informasjon til å kunne vurdere søknaden som beskyttelse».

F2: Sikre at informasjonen som gis er pålitelig (av god kvalitet)

Det første formålet er begrunnet i forvaltningslovens § 17 om utredningsplikten. Utlendingslovens § 28 og § 38 angir bevismaene. Bevisreglene avgjør hva som utgjør tilstrekkelig informasjon til å treffe vedtak. Ut fra beviskrav og prinsipper om bevis- og troverdighetsvurdering, må det således vurderes hva det er nødvendig å få vite mer om for å kunne avgjøre saken på en forsvarlig måte.

Det andre formålet er begrunnet av intervjutekniske hensyn og ivaretas av intervjumetoden som benyttes av UDI. Dens design går ut på å sikre at det som blir nedtegnet, er en sikker gjengivelse av søkeres historie. Derfor legges det til rette for en fri forklaring og at spørsmål stilles på en rimelig måte. Metoden angir at for å sikre at informasjonen som hentes frem er av god kvalitet, skal oppfølgingsspørsmålene stilles etter en traktmetode. Traktmetoden innebærer at det startes med en tematisk angivelse (valgt ut på grunnlag av rettslige kriterier) for så å snevre spørsmålene inn mot det rettsspørsmål som må avklares. Dersom en forklaring fremstår som selvmotsigende eller har andre svakheter, skal søker foreholdes dette på en måte som sikrer fortsatt god kvalitet på svarene. Metoden innebærer derfor også at søker ikke skal «konfronteres», men gjøres oppmerksom på («foreholdes») svakheter ved historien.⁹⁸ Ved enden av traktmetoden skal intervjuteknikken lede til at det er gitt kvalitativt gode svar på «hva» det etter en rettslig vurdering er nødvendig å få vite mer om for å kunne treffe vedtak.

I Utlendingsdirektoratet er det antatt at disse to formålene trekker i samme retning. Det er likevel flere forhold, både på det teoretiske plan og funn i sakskomplekset, som tyder på at det eksisterer en motsetning mellom det det intervjutekniske (F1) og det juridiske (F2) formålet.

5.4.1.2 Prinsipielle motsetninger

Det intervjutekniske ståstedet er at de to tilnærmingene er ment å samvirke under intervju: Saksbehandler har til å oppgave å undersøke om det kommer frem forhold som tilsier at søker har et beskyttelsesbehov (kartlegging). Dersom det ikke fremkommer slike forhold etter en grundig utspørring etter den intervjutekniske metoden som sikrer svar av god kvalitet, kan søknaden om asyl avslås. En slik beskrivelse der utgangspunktet er at saksbehandler skal kartlegge, undersøke og eventuelt avkrefte beskyttelsesbehovet under intervju, samsvarer med forvaltningens utredningsplikt og at bevisbyrden for å opplyse saken er delt.⁹⁹

Den prinsipielle motsetningen oppstår ved oppdelingen der jussen skal definere hva det skal spørres om (relevans), og intervjuteknikken hvordan det skal spørres (kvalitet). Hvordan det spørres, har

⁹⁸ Rachlew, Løchen & Bergstuen *Den profesjonelle samtalen*, 2020. Samtalen skal gi personen en reell opplevelse av å bli tatt på alvor. Den frie forklaringen skal gjendrive siktelsen (her antagelse om avslag). Den som fører samtalen, skal dernest lete etter uskyld ved å lete etter alternative løsninger enn løgn. Hvis boringen i forklaringen ikke leder til funn om alternative løsninger, er konklusjonen at personen lyver.

⁹⁹ Se Ot.prp.nr.75 (2006–2007) side 88. Se også, EU-direktivets Artikkel 4 nr. 5: “Where Member States apply the principle according to which it is the duty of the applicant to substantiate the application ...” Forbeholdet i formuleringen henviser til at Tyskland har det motsatte utgangspunktet der tilnærmingen til søknaden er at denne i utgangspunktet stemmer, og forvaltningen foretar kontroll av denne.

imidlertid også rettslig betydning ved at retten til kontradiksjon kan være bestemmende for bevisets robusthet eller «kvalitet». Med andre ord, dersom intervjuet ender med å inneholde for lite ny informasjon, kan det ha vel så mye å gjøre med hvordan det spørres som hva det spørres om.

Saksgjennomgangen indikerer at den intervjutekniske tema-traktmetoden også kan medføre at det produseres uforholdsmessig mange generelle svar, der det er usikkert hva søker svarer på. Dette fordi intervjuteknikken krever at det stilles korte, åpne spørsmål. Saksgjennomgangen viser at slike spørsmål tenderer til å produsere generelle svar. Dersom svarene ikke beveger seg nærmere den bevismessige problemstillingen, viser praksisen til saksbehandlerne at det stilles nye åpne spørsmål på andre måter, men som har en tendens til å produsere nye generelle svar. Det er ved disse punktene i intervjuene at det fremgår som tydeligst at UDI mangler en strategi for hvordan produsere svarutsagn av et mer sikkert innhold. Sagt med andre ord, de generelle svarene der det er tvil om hva søker svarer på, ender opp med å få liten verdi, og i ytterste fall blir de irrelevante for det vedtak som skal fattes. Til tross for at valget av tema skal angi den rettslige relevansen, ender traktmetoden med bruk av en rekke åpne spørsmål som kan komme i veien for innhenting av relevante bevis.

Det er et ideal for intervjuteknikken at trakten skal gjøres tilstrekkelig «lang» eller «dyp» til at formålet med å få pålitelige svar oppfylles. Ved enden av trakten skal søker konfronteres med motstridende bevis, men det ligger her også en prinsipiell motsetning ved at det spørsmålet som er viktigst for søker (å svare direkte på bevis av vesentlig betydning), først kommer etter en lang rekke spørsmål som søker ikke helt vil forstå betydningen av. Spørsmålet er da hvor beredt og klartenkt søker er når det viktigste spørsmålet skal besvares. Saksgjennomgangen demonstrerer at intervjuene viser at saksbehandlerne også synes å miste fokus når det kunne registreres at søker i flertallet av avslagene ikke ble konfrontert med slike bevis ved enden av trakten. Intervjuene viste også at trakten noen ganger gjøres «kort», men heller ikke da kom noen konfrontasjon av søkerne.

Det er likevel uklart om intervjumetoden har effektive nok verktøy som sikrer at spørsmålsstiller raskere anser seg i posisjon til å stille direkte spørsmål. Idealet er at tidlig forholdelse av bevis er uheldig ved at det kan påvirke saksbehandlers evne til å stille åpne spørsmål (bekreftelsesfellen), og søkers mulighet til å gi pålitelige opplysninger, se Rachlew et.al., 2020.¹⁰⁰ Det noe tilsvarende problemet oppstod for politiet med sin variant av intervjumetoden kalt K.R.E.A.T.I.V. Etter mange

¹⁰⁰ Rachlews doktorgrad *Justisfeil ved politiets etterforskning* (2009) medvirket til at politiet innførte den engelske avhørsmetodikken P.A.C.E som på norsk blir kalt K.R.E.A.T.I.V., supplert av Langballe, Gamst & Jacobsen «Den vanskelige barnesamtalen: Hvordan snakke med barn om sensitive temaer» (2010), og på asylfeltet av blant annet vitnepsykolog Per-Anders Granhag. I 2013 oppstod et behov for en evaluering av bruk av intervjumetodikken som følge av en bekymringsmelding fra Oslo statsadvokatembete om mangler i alvorlige straffesaker bestående av «gjentatte frie forklaringer, for omfattende avhør og fravær av konfrontasjon», se Riksadvokatens arbeidsgruppe *Avhørsmetodikk i politiet* (oktober 2013) side 11, se [Avhørsmetodikk-i-Politiet-med-vedlegg.pdf \(riksadvokaten.no\)](#). Rapporten, der Rachlew deltok, gir anbefalinger om konfrontasjon på riktig tidspunkt, se side 92. De politifaglige vurderinger som lå til grunn for anbefalingen har imidlertid liten overføringsverdi for asylsakene (konfrontasjon måtte f.eks. komme så tidlig at siktede gikk lei og ikke ville la seg avhøre mer).

bekyringsmeldinger om at avhørene i viktige straffesaker ble vurdert ikke å fremskaffe nok god informasjon, kom en rapport til at ett grep for å bære på problemet at det måtte arbeides mer med hva som va «riktig tidspunkt for konfrontasjon».¹⁰¹

Rapportskriver anser at utfordringen neppe kan løses med en plan for når konfrontasjon skal foretas. Dette har sammenheng med at intervjueteknikkens idealer er tett knyttet opp mot et fokus på at detaljer i svarene skal gi et bedre bevisgrunnlag. Fra et intervjueteknisk perspektiv anses detaljer som kommer frem etter tema-trakt-modellen, å ha *større* bevisverdi enn direkte svar på konfrontasjoner, se Rachlew, Fashing i Aarli et.al., 2015.¹⁰² Det er grunn til å påpeke at forskningen på intervjueteknikk mangler et kritisk blikk på *hvordan* det kan anses som et bevismessig gode at tema-trakt-metoden leder til intervjuer med stor detaljrikdom. I forlengelsen av dette mangler den et kritisk blikk på hvordan koblingen mellom intervjueteknikk og detaljer kan føre til at intervjueteknikk blir et mål i seg selv.

I en annen doktorgrad konkluderes det med at intervjueteknikken *ikke* har kunnet «bidra til å styrke vitneforklaringer som bevismiddel», Nils Erik Lie, 2012 (side 39). Funnene i denne saksgjennomgangen er egnet til å underbygge noe av Nils Erik Lies observasjon om at intervjueteknikken ikke bidrar til å styrke intervjuene som bevismiddel. Som følge av at den bidrar til et sterkt detaljfokus, synes den også å stå noe i veien for innhenting av den type robuste bevis som en forsvarlig bevisvurdering er ment å bygge på.

Det er også grunn til å påpeke at den forskningen som begrunner at tidlig konfrontasjon gir upålitelige bevis, er begrenset til bevis som er egnet til å gjøre det vanskelig for søker å gi gode svar og som er egnet til å lede saksbehandler i en bekreftelsesfelle. Det er mange opplysninger som ASA besitter som neppe kan overraske søker, og der det ikke er noe behov for å vente med å foreholde søker slike bevis. F.eks. bør det ikke skape vanskeligheter å tematisere overfor søker at det i Etiopia i 2018 kun var et mindretall av de mange politisk opposisjonelle som ble satt i langvarig arrest. Det er også vanskelig å forstå at en tidlig konfrontasjon med denne type opplysning vil representere en

¹⁰¹ Rachlew, Løken og Bergstuen *Den profesjonelle samtalen: en forskningsbasert intervjuetodikk for alle som stiller spørsmål* (2020). Intervjuetodikken er basert på vitnepsykologiske undersøkelser og avhørsmetodikk. Rachlews doktorgrad *Justisfeil ved politiets etterforskning* (2009) medvirket til at politiet innførte den engelske avhørsmetodikken P.A.C.E som på norsk blir kalt K.R.E.A.T.I.V., supplert av Langballe, Gamst & Jacobsen «Den vanskelige barnesamtalen: Hvordan snakke med barn om sensitive temaer» (2010), og på asylfeltet av blant annet vitnepsykolog Per-Anders Granhag.

¹⁰² Asbjørn Rachlew og Ivar Fahsing, Kapittel 6 Politiavhøret i Aarli et.al. *Bevis i straffesaker. Utvalgte emner* (2015). På side 251 under kapittel 6.8 *Detaljenes bevisverdi* fremgår: De psykologiske feilkildene vi har omtalt ovenfor [det vises til kroppstegn på løgn], endrer selvsagt ikke på det faktum at en forklaring som kan etterprøves og underbygges med eksterne faktum, har høyere bevisverdi enn forklaringer som ikke kan underbygges gjennom eksterne informasjonskilder. Det er i dette kryss-sjekk-perspektivet at graden av detaljer blir relevant. Detaljene i en forklaring bidrar ikke bare til at informasjonen kan etterprøves; relevante detaljer gir et mer informativt og tryggere beslutningsgrunnlag. Hvor detaljert en vitneforklaring bør være, avhenger av sakens alvor og vitneobservasjonens betydning i det totale bevisbildet. Etterforskerens oppgave blir i denne anledning å sørge for at et vitneutsagn følges opp med detaljert informasjon om alle relevante variabler, for eksempel lysforhold, observasjonens varighet, avstand, eventuelle hindringer for eller grunner til at vitnet husker spesielt godt, osv.»

risiko for at saksbehandler går i en bekreftelsesfelle. Dette er informasjon som danner grunnlag for UDIs praksis, og til at slike saker normalt legges opp til avslag. Poenget, både for søker og for saksbehandler, bør være om denne generelle landinformasjonen er presis nok og hvilken betydning den har for den enkelte søker. Det er først dersom saksbehandler behandler den generelle landinformasjon som bevis for at det ikke kan finnes unntak eller annen informasjon at en bekreftelsesfelle kan oppstå.

Det vil selvsagt være avgjørende at konfrontasjonen gjøres på en hensiktsmessig måte. For eksempel: Det vil på den ene siden være lite heldig å ta opp med en iraner som anfører konvertering til kristendom at de færreste (hvis noen) blir trodd selv om dette for så vidt er en vitterlighet. Saksbehandler ville da ha gitt uttrykk for at han eller hun allerede har gjort seg opp sin mening, og søker ville ha opplevd at det vil være nytteløst å si noe som helst. Annerledes vil det være med det som er bevis av betydning, som den landinformasjon som danner grunnlag for at UDI i utgangspunktet har en praksis for avslag. Enten forut for intervjuet eller etter at en fyllestgjørende fri forklaring er innhentet, kan den iranske konvertitten opplyses om at landinformasjonen som UDI baserer seg på, tilsier at de som konverterer uten å vekke oppmerksomhet, ikke risikerer forfølgelse. Saksbehandler må understreke at dette er generell informasjon, og at søkers vitnesbyrd gir indikasjon på noe annet. Søker kan så spørres om han eller hun har informasjon som kan tilsi at det foreligger en risiko.

De prinsipielle forhold som rapportskriver legger til grunn, kan etter dette oppsummeres slik:

- Intervjuets *ene* formål bør være å fremskaffe robuste (sikre) bevis til bruk i vedtaksprosessen. Intervjuteknikken bør ikke – slik som det gjøres i dag i RUDI-2011-003 punkt 2.1 – defineres som et mål i seg selv.
- Dernest, det som først og fremst skal sikre påliteligheten av robuste bevis, er de plikter som ligger i forvaltningsloven § 17, særlig retten til kontradiksjon. Intervjuteknikken bør ikke, slik som i dag, forstås som det eneste som sikrer at bevisene blir pålitelige/av god «kvalitet».
- Intervjuteknikken bør forstås som en del av en forsvarlig saksbehandling. Den skal, som et ledd i å sikre at saksbehandlingsreglene sikrer at bevisene blir robuste, sikre at svar som f.eks. er gitt under kontradiksjon er pålitelige.
- Tidlig (hensiktsmessig) konfrontasjon om generelle forhold antas ikke å stride mot den forskning som intervjuteknikken er basert på.

5.4.1.3 Tidsbruk og prioriteringer av type spørsmål

Tiden som brukes til gjennomføring av intervju, har vært gjenstand for flere interne evalueringer. ASAs uttalte praksis er at alle skal gis anledning til å få et fullstendig intervju. Det settes av opp mot en arbeidsdag til intervjuet, og ved behov mer. Dette stemmer ikke helt med funn i saksgjennomgangen at ASA kun har én form for intervju. I merknadene fremkommer at det i praksis

har vært gjennomført det som av noen saksbehandlere omtales som «bostedsintervjuer»,¹⁰³ der det legges opp til innvilgelse dersom søkeren sannsynliggjør identitet og bosted («bostedskontroll»). I merknadene vises det til at det har vært satt en ramme på 3 timer for gjennomføringen av slike bostedsintervjuer.

Det er åpenbart fra saksgjennomgangen at det i alle tilfeller er tidkrevende å gjennomføre intervjuer. Lengden på intervjuene kan utgjøre et referansepunkt til arbeidet som legges ned: De fleste intervjuene (68) var mellom 10–14 sider lange, men nær en tredjedel (48) strakk seg til mellom 15–20 sider. I ytterpunktene lå noen saker (15) der intervjuene strakk seg fra 20–34 sider, mens det i den andre enden av skalaen var noen (19) saker der intervjuet utgjorde mellom 5–9 sider.

Lengden på intervjuet kan ikke i seg selv utgjøre en indikasjon på kvalitet, vanskelighetsgrad eller hensiktsmessig tidsbruk. I noen av merknadene kommenterte 2. hånd (en mer erfaren kollega eller leder) mangel på struktur (f.eks. «et ganske rotete intervju»), noe som kan forstås som en bemerkning om at intervjuet hadde blitt unødvendig langt. De fleste kommentarene trakk likevel i motsatt retning der intervjuet ble beskrevet av 2. hånd som «godt og detaljert», «utfyllende og godt», «oversiktlig» eller «grundig». I noen tilfeller ble det dessuten etterlyst at intervjuet ikke var grundig nok på enkelte punkter og burde ha bragt frem flere detaljer.¹⁰⁴ Når det gjaldt saker som legges opp til innvilgelse dersom søkers identitet kan legges til grunn, ga saksgjennomgangen eksempler på at saksbehandlere ga uttrykk for at 3 timer er lite for gjennomgang av bostedskontroll.¹⁰⁵ Fra saksbehandlers perspektiv synes derfor at et detaljert, utfyllende og grundig intervju danner det beste utgangspunktet for å treffe et vedtak.

5.4.1.4 Behov for en retningslinje som angir fremgangsmåte for hvordan å fremskaffe robuste bevis

Utlendingsdirektoratet har gitt retningslinjer for gjennomføring av intervju (RUDI 2013-011) der formålet er angitt til å innhente «tilstrekkelige *relevant og pålitelig* informasjon til å kunne vurdere søknaden om beskyttelse», jf. punkt 2.1. ASA er også gitt et mandat for å sikre en enhetlig forståelse av kriterier for kvalitet og pålitelig informasjonsinnhenting.

Som nevnt ovenfor, oppfatter rapportskriver at tema-trakt-modellen mangler et ledd som leder til innhenting av *relevante og robuste bevis*. Det sentrale poenget her er at et bevis ikke behøver å være robust (ha et sikkert innhold) selv om det er relevant og pålitelig. Det vil si, at selv om saksbehandler

¹⁰³ ASA har til rapporten bemerket at de ikke benytter begrepet bostedsintervju. Alle skal få fullt intervju, men at tema og lengden på intervjuet kan variere. Siden det er et funn at saksbehandlere omtaler korte intervjuer som i all hovedsak fokuserer på om søker er fra det oppgitt området tas det likevel med. Se også anbefalingene om at det vurderes om det er hensiktsmessig å operere med et slikt skille.

¹⁰⁴ Ved et tilfelle angikk merknadene ønske om å få mer informasjon om opposisjonell gruppe til bruk som landkunnskap i andre saker med tilsvarende anførsel.

¹⁰⁵ Se f.eks.: «Oppgir å komme fra landsbyen [...]. Blir lite tid til ordentlig bostedskontroll i et 3-timers intervju, men mener at søkeren underveis gir nok opplysninger til å sannsynliggjøre opphold i Eritrea. Jeg tenker da spesielt på forklaringen om [matvare] og om [en type regulering av samfunnet].»

velger relevante tema (etter en rettslig vurdering) innebærer ikke det at svarene ender opp å ha et relevant innhold til bruk i vedtaket som skal fattes. Den traktmetode som anlegges for å sikre pålitelige svar (intervjuteknikken) over det valgte temaet, kan fortsatt lede til svar der det er så uklart hva søker har svart på, at de ender med å miste sin relevans for bevisvurderingen. Dette generelle poenget bekreftes av saksgjennomgangen og erfares av saksbehandlerne som i merknadene tar opp som et tilbakevendende problem tvil om det er «nok» til å treffe vedtak fordi det er tvil om hva svarene innholdsmessig går ut på. Det saksbehandlerne da beskriver er en mangel på robuste (sikre) bevisutsagn.

For eksempel: Dersom oppgaven til saksbehandler er å finne ut om en søker fikk fremlagt en skriftlig arrestordre fordi landinformasjonen tilsier at dette gjøres rutinemessig, vil utsagnet «jeg fikk både muntlig og skriftlig informasjon» være et robust bevis, mens utsagnet «jeg fikk muntlig informasjon» være et pålitelig, men usikkert bevis (det står åpnet om søker i tillegg fikk skriftlig informasjon). Intervjuteknikken vil med sin tema-trakt-metode invitere søker til «å fortelle mer om» dagen da politiet kom for å arrestere søker. Saksbehandler vil ikke avsløre hva som det søkes å vite mer om (ble det lagt frem en arrestordre), og stiller derfor en rekke åpne spørsmål omkring temaet. Dette er i tråd med det formål som angis i dag, om å innhente relevant og pålitelig informasjon. Det sikrer derimot ikke, som illustrert i figuren nedenfor, svar av sikkert innhold:

Når svarene ikke oppklarer hva søker vet om bruk av arrestordre, kan det også føre til at svarene ikke er relevante – de er kun pålitelige, men uten relevans for det vedtak som treffes. Det skaper derfor et problem at formålet er angitt til å innhente relevante og pålitelige bevis. Det eneste som er av betydning, er om det fremskaffes nye bevis som er robuste (sikre) nok i *innhold* til å inngå i en avgjørelse av saken. Det er da overflødig å angi at det er et formål at bevisene er relevante, og det er misvisende eller feil når det i dag står at de skal være relevante og pålitelige. Det er egnet til å skape misforståelser fordi det indikerer at det er tilstrekkelig å angi et relevant tema og dernest skaffe pålitelige bevis gjennom traktmodellen for at bevisene blir relevante og pålitelige. Det stemmer ikke på et teoretisk plan, og saksgjennomgangen viser at det heller ikke er gjennomførbart på et praktisk plan. Årsaken til at dette fortsatt fremgår slik antas å være at ASA ikke trekker et skille mellom pålitelige og det robuste bevisutsagn.

Som vist over er det en uheldig vekselvirkning mellom intervjuteknikkens idealer og dens tro på detaljer som bevis av bedre kvalitet enn svar som gis etter konfrontasjon. I RUDI 2020-006 (om bevisvurderinger) fremgår av 4.3.1 at forklaringens detaljrikdom og relevansen av de detaljene som fremsettes, utgjør mål for vurderingen av troverdighet, der det blant annet skal tas «hensyn til om søkeren ble gitt muligheten til å forklare seg detaljert under intervjuet.» Dette praktiseres i ASA slik at for å kunne benytte beskrivelsen «vag» eller «unnnvikende» for å begrunne søkers manglende troverdighet, skal intervjuet gjennomføres på en måte som styrker «gyldigheten» av beskrivelsen. Heri ligger også årsaken til saksbehandlerne strategi om å spørre mer og hvorfor svaret som gis i merknadene på spørsmålet om det er for lite bevis, er «det kunne ha vært spurt mer om ...».

Rapportskriver anser at dette gir en feil inngang til det som bør være formålet med intervjuet og bevisvurderingen, se avsnitt ovenfor. I tillegg overdimensjoneres fokuset på detaljer. Detaljer i en

forklaring kan være relevant ved vurderingen av om det er et bevis som er robust nok til å bygge på i et vedtak, men det rettslige utgangspunktet er om en forklaring er velbegrunnet. Det kan søker fremvise på andre måter enn ved å fremvise et høyt detaljnivå.

I figuren over vil dette materialisere seg ved at de mange generelle svarene på spørsmålet om det skjedde noe mer, til slutt leder til en bevisvurdering der «søker forklarer seg gjennomgående vagt og unnnvikende». Søker kan da med rette klage over manglende konfrontasjon av bevis av betydning og oppgi at det var uforståelig for søker hva saksbehandler var ute etter å få vite mer om arrestordren. Søker kan for eksempel anføre at det var politiets fremtoning og de de sa som gjorde mest inntrykk på søker, og at det skriftlige dokumentet hadde liten betydning for søker.

RUDI-2020-006 avklarer ikke at forvaltningens tilretteleggingsplikt («hensyn til om søkeren ble gitt muligheten til å forklare seg detaljert») må ses i lys av søkers bevisbyrde. Søkers bevisbyrde oppfylles ikke alene av detaljrikdom. Den kan være relevant, men utgjør en underproblemstilling. Det sentrale til vurderingen av om asylforklaringen skal legges til grunn, er om den er sammenhengende og samsvarer med objektiv informasjon.

Saksgjennomgangen samsvarer med beskrivelsen av hvordan detaljnivå utgjør et mål på vurdering av troverdighet. Intervjuene viser at det eksisterer en forventning i ASA til at saksbehandlerne gjennomfører grundige og detaljerte intervjuer. Alle relevante sider av asylforklaringen skal kartlegges. Videre viser intervjuene at det eksisterer en oppfatning av at dersom en «spør mer» vil en enten få detaljer eller vage svar, som begge utgjør bevis til bruk i troverdighetsvurderingen. Basert på lengden av noen av intervjuene er fremgangsmåten åpenbart tidkrevende.

Rapportskriver anser at formålsbeskrivelsen bør endres. Intervjuet har kun ett formål, og det er å opplyse saken – å få frem ny informasjon.

5.4.2 Den frie forklaringen

Det manglet helt en fri forklaring i 10 saker. Saksbehandler gikk i disse sakene rett på spørsmål. I ytterligere 13 saker kan det stilles spørsmål ved om søker kan sies å ha avgitt en fri forklaring fordi den var svært kort (5–10 setninger), ble avbrutt eller den kom langt ut i intervjuet etter at en rekke spørsmål om asylgrunnlaget hadde blitt stilt. Det var her ikke mulig å forklare funnet nærmere, f.eks. i lys av søkernes nasjonalitet eller asylgrunn. Merknadene kastet ikke ytterligere lys over saken. Rapportskriver antar at årsaken er at det ikke gjelder noen definisjon av hva en dekkende fri forklaring skal bestå i, og heller ikke noe oppmerksomhet om at det er av betydning at den frie forklaringen gis samlet i stedet for flere små frie forklaringer underveis.

At en fri forklaring mangler eller er svært kortfattet (noen få setninger) i 23 av sakene må anses som et funn av betydning. Det å gi en fri forklaring er av grunnleggende betydning for en god saksbehandling, og et avvik på 15 % er problematisk.

De føringer som saksbehandlerne i dag gir til søker om hva de skal rette oppmerksomheten mot under den frie forklaringen, fungerer godt på søkere med ulike forutsetninger og bakgrunn i de øvrige sakene, og det burde ikke være noen grunn til at dette ikke gjennomføres konsekvent. Dersom

årsaken har vært manglende medvirkning, bør dette dokumenteres, istedenfor at det som nå står åpent.

I de 127 sakene der anbefalingene til ASA ble fulgt, var gjennomføringen noe ulik. I 70 av de 127 sakene inneholdt ikke den frie forklaringen alle elementene av et asylgrunnlag. Saksbehandler ga ingen oppfordring til at søker skulle gi en mer utfyllende og dekkende fri forklaring. I noen av sakene kom saksbehandler riktignok tilbake til det som manglet senere i intervjuet («du har ikke forklart hvorfor/hvordan ...»). At den frie forklaringen ikke var fullstendig i disse 70 sakene, innebar ikke nødvendigvis at den var kort. Noen av de ufullstendige frie forklaringene var tvert imot svært utflytende.

I de øvrige 57 av de 127 sakene ga enten søker uoppfordret en fyllestgjørende fri forklaring, eller så sørget saksbehandler for at søker ikke stoppet opp for tidlig («det er viktig at du forteller alt som er viktig for saken»). Blant disse sakene er også tatt med eksempler der saksbehandler rettleider søkere som var utflytende om én side av saken (forteller mye om f.eks. selve flukten). Her er også tatt med saker der saksbehandler kom med gjentatte oppfordringer, men der søker ikke ville medvirke (søker svarte ikke, søker gjentok bare tidligere utsagn eller søker sa «jeg vil heller at du spør»). Et forbehold er her at det kan variere hva saksbehandlerne har skrevet ned av egne oppfordringer. Poenget her er at det må dokumenteres bedre hva som kan føres tilbake til søkers manglende medvirkning, og hva som kan føres tilbake til saksbehandlernes manglende informasjon og tilrettelegging.

Merknadene ga en svak indikasjon på at det kan råde ulike oppfatninger om nødvendigheten av at den frie forklaringen er fyllestgjørende. Det ble gitt positive tilbakemeldinger fra leder/kollega (2.hånd) i saker der søkeren hadde forklart seg detaljert i sin frie forklaring.

Hovedinntrykket er imidlertid at et flertall av saksbehandlerne lar det være opp til søker selv hvor dekkende for beskyttelsesspørsmålet den frie forklaringen blir. Det er uklart om denne hovedtendensen i sakene oppstår ut fra en oppfatning om et kontrollhensyn (søker bør selv være klar over hvilke elementer som bør inngå for at det skal kunne foreligge et beskyttelsesbehov), om en dekkende fri forklaring ikke anses som nødvendig fordi en kan komme tilbake til utelatelser i oppfølgingsdelen), eller som følge av en tanke om at det viktigste med den frie forklaringen er evnen til å produsere relevante detaljer heller enn strukturen og det øvrige innholdet i forklaringen.

Uavhengig av årsak antar rapportskriver at det er klart at det ikke eksisterer noen enhetlig oppfatning av hva som er en dekkende fri forklaring. Det er ingenting i saksgjennomgangen som tyder på at det eksisterer en felles oppfatning av hva en fyllestgjørende fri forklaring skal bestå av, eller at det eksisterer en oppfatning av at det er et delt ansvar mellom saksbehandler og søker at en slik fri forklaring sikres.

Det hersker derimot en oppfatning av at søker kan gi flere små frie forklaringer underveis i intervjuet slik at forklaringen etter hvert blir fyllestgjørende. Dette er en uheldig praksis fordi det blir tilfeldig hva som kommer frem, og det blir svært uklart hva som er søkers frie forklaring og hva som er svar på spørsmål som er gitt underveis. I verste fall kan slike etterfølgende små frie forklaringer ses på som at søker tilpasser sin forklaring underveis. Selv om UDI har en annen oppfatning av søkers svar,

og ikke vil tillegge søker slike egenskaper, er dette standarder som gjelder internt i UDI og som omverdenen kan forstå på en helt annen måte.

EUs kvalifikasjonsdirektiv Artikkel 4(5) forutsetter at søker sikres anledning til å gi en fri forklaring som fyllestgjørende («all relevant elements») for det anførte beskyttelsesbehovet. Rapportskriver foreslår at dette tydeliggjøres ved at den frie forklaringen inngår i del I av intervjuet. Søker blir ved oppstart informert om de elementer som en dekkende fri forklaring bør bestå av og bistått underveis dersom visse elementer eller tema ikke har kommet med.

5.4.3 Oppfølgingsspørsmålene

Saksgjennomgangen viser at den frie forklaringen alltid følges opp med spørsmål om tema som saksbehandler ønsker å høre mer om (tema innleder traktmodellen). ASA har utviklet flere land- og konvensjonsspesifikke intervjuveiledere som angir en liste over tema som saksbehandler bør være innom i intervjuet. Det er fra disse at saksbehandlerne velger sine rettslige relevante tema som introduserer trakt-modellen.

Det som har vært av interesse i saksgjennomgangen, er om det kan sies noe mer om hvilke typer oppfølgingsspørsmål som velges. Det ble undersøkt om intervjuene kunne vise om de tematiske spørsmålene fra intervjuguidene kan ordnes i noen overordnede kategorier som kan fortelle noe mer om bevisvurderinger i praksis.

Saksgjennomgangen viste at det var fullt mulig å ordne temaene i slike overordnede kategorier. Rapportskriver valgte å dele kategoriene inn i to typer: oppfølgingsspørsmål av oppklarende art (5.4.4) og oppfølgingsspørsmål knyttet til sider av flyktningdefinisjonen (5.4.5).

5.4.4 Oppfølgingsspørsmålene forts.: Oppklarende spørsmål om bakgrunn og tidslinje

5.4.4.1 Saksbehandler har et regelmessig behov for å høre mer om bakgrunnen for asylgrunnlaget

I løpet av intervjuet oppstod regelmessig et behov for å høre mer om begynnelsen av asylhistorien. I løpet av oppfølgingsdelen av intervjuet ble det i 83 av sakene stilt flere spørsmål om dette. Det kunne i mange av sakene ses som en konsekvens av at søker i sin frie forklaring var blitt bedt om å fokusere på den aktuelle trusselen han eller hun hadde blitt utsatt for. Det vil da oppstå et naturlig behov for å få en bedre oversikt over historien. I en del saker synes slike oppklarende spørsmål også ha en viktig funksjon ved at det får frem enten konsistens eller «huller» i historien. Noen ganger er denne kategorien spørsmål også egnet til å belyse det personlige motivet til at søker har forholdt seg slik han eller hun har gjort.

I avslagsvedtakene er manglende troverdighet ofte knyttet til manglende evne til å gi en begrunnelse for hvorfor livshendelser ledet til et beskyttelsesbehov («du har ikke kunnet forklare hvorfor ...»). Det generelle inntrykket er at dette er en effektiv måte å få tilstrekkelig med opplysninger om saken. Det

utgjør en type spørsmål som raskere går rett på sak uten at det går på bekostning av intervjutekniske hensyn. Av noen saker fremgår at strategien er basert på en «hvem, hva, hvorfor».

At denne type spørsmål også noen ganger får frem motivet til søkers risikable valg er noe som kan ligge på siden av flyktningbegrepet og representere en uheldig praksis. Motiv utgjør ikke ett av de begrepene som ASA anbefaler at skal inngå i troverdighetsvurderingen. Vurdering av personlig motiv har vært anført i internasjonal juridisk litteratur (Goodwin Gill) som et sentralt moment for å kunne avgjøre beskyttelsesbehov, men som til nå ikke har blitt kodifisert. Motiv er ikke ett av de rettslige begreper som vises til i EU-direktivets artikkel 4-5.¹⁰⁶ Like fullt fremgår det fra intervjuer, merknader og vedtak at dette er en størrelse som benyttes i UDIs praksis. I tillegg til at det kan stilles spørsmål ved hvorfor søkers valgte en spesielt risikabel atferd, kan det her også finnes spørsmål som angår forfølgers motiver til å handle som han eller hun har gjort.¹⁰⁷ Funnet bekrefter tilsvarende funn i en doktorgradsavhandling i sosiologi om skjønnsutøvelsen i asylsaker ved UDI, se Liodden, 2019.

5.4.4.2 Sjeldent med anmodninger om å oppklare tidslinjen i den frie forklaringen

I 18 saker var det behov for å stille særskilte spørsmål om rekkefølgen av hendelsene i den frie forklaringen. I disse sakene var det behov for å stille mellom alt fra rundt 5 til 20 spørsmål om hendelsesforløpet. Hovedinntrykket er at slike spørsmål ikke stilles for å utforske om det foreligger motstrid. I 7 av sakene ble søker vurdert som troverdig. I et fåtall av sakene (3) førte spørsmålsstillingen til at søker forklarte seg motstridende eller ikke kunne gi svar.

I de siste 8 sakene ble det ikke tatt stilling til hvilken betydning uklarhet ved tidslinjen hadde for søkers troverdighet. Det gikk frem av vedtak og merknader at svarene reiste spørsmål om søkers troverdighet, uten at dette ble lagt vekt på i avgjørelsen av saken.

Saksgjennomgangen viste således at motstridende uttalelser om rekkefølgen i hendelsesforløpet eller manglende opplysning av når noe skjedde, bare unntaksvis utgjør et troverdighetsproblem for søker i praksis. De gangene søkers angivelse av tidslinjen indikerer troverdighetsbrister, blir slike brister vektlagt.

Funnet kan også tolkes dithen at årsaken til at brister ved tidslinjen såpass sjelden utgjør et problem for søker, er at saksbehandler sjelden stiller slike spørsmål (kun 18 saker). I merknadene kunne saksbehandlerne likevel vie en del oppmerksomhet på tidslinjen i andre enn disse 18 sakene. Men dette førte altså ikke til at søker ble involvert med spørsmål og svar eller at motstrid i tidslinjen ble en del av begrunnelsen i et avslag. Selv om funnet viser tidslinjen sjelden får relevans for begrunnelsen for vedtaket, tyder merknadene på at oppmerksomhet mot tidslinjen er av betydning for saksbehandlerne forståelse av saken.

¹⁰⁶ EU-direktivets artikkel 4-5, se Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 gjengitt i punkt 3.2 ovenfor.

¹⁰⁷ Tone Liodden, 2019 avsnitt «The reasonable persecutor and the rational opponent».

5.4.4.3 Svært sjelden at behov for å høre mer om «lang tid»

Hvorvidt det har gått lang tid mellom den utløsende hendelsen og flukten/inngivelsen av søknad om asyl er en overordnet kategori. Dette spørsmålet kom imidlertid svært sjelden på spissen. Det kan være at søkere er godt kjent med at søknader avslås dersom dette kommer frem, og at hendelser plasseres nærere i tid enn det det er grunnlag for. Saksgjennomgangen viste imidlertid ett eksempel der beskyttelse ble innvilget selv om det hadde gått svært lang tid (nærmere 10 år) fra hendelse til flukt.

5.4.5 Oppfølgingsspørsmålene forts.: Behov for oppklaring av enkelte sider ved flyktningdefinisjonen

Utgangspunktet for saksbehandler er at søker anfører forfølgelse med henvisning til en av konvensjonsgrunnene.¹⁰⁸ Det vil variere hva slags tema det vil være behov for å undersøke nærmere, og de følgende fem kategoriene har derfor ikke relevans for alle saker. For å forklare dette nærmere, vil det springende punktet i noen saker angå den gruppen søker anfører å tilhøre (f.eks. dersom søker anfører konvertering, homofili eller et politisk opposisjonsparti), mens det i andre saker kun er nødvendig å stille spørsmål om identitet (f.eks. at det er tilstrekkelig for søker å sannsynliggjøre eritreisk eller syrisk nasjonalitet). Avhengig av risikobildet i hjemlandet varierer det også hvorvidt det er relevant å spørre om søker kan forklare hva som kjennetegner forfølger (f.eks. dersom anførselen er forfølgelse fra det iranske hemmelige politiet, bør søker kunne gi beskrivelser av trusselsituasjonen), og om forfølger kjenner til søker (f.eks. normalt ikke relevant i Eritrea- eller Syria-saker). Det ble identifisert fem ulike kategorier av slike oppfølgingsspørsmål.

5.4.5.1 Søkerens egne gruppes kjennetegn

Søkerne påberopte seg hyppigst konvensjonsgrunnene religion (17), politisk oppfatning (30) og sosial gruppe (68).¹⁰⁹ Oppfølgingsspørsmål knyttet til konvensjonsgrunnene anses som sentrale. For å bli tilstrekkelig overbevist om asylgrunnen er reell, bør søker spørres om egen gruppes kjennetegn.

Religiøs tilhørighet ble undersøkt i 10 av de 17 sakene der dette ble anført. I de 7 sakene der dette ikke ble gjort kunne dette forstås i 3 av dem.¹¹⁰ I de 4 andre var det ikke klart hvorfor ikke tilhørigheten ble undersøkt nærmere.¹¹¹

¹⁰⁸ Utlendingsloven § 28 første ledd bokstav a): «... har en velbegrunnet frykt for forfølgelse på grunn av etnisitet, avstamning, hudfarge, religion, nasjonalitet, medlemskap i en spesiell sosial gruppe eller på grunn av politisk oppfatning, og er ute av stand til, eller på grunn av slik frykt er uvillig til, å påberope seg sitt hjemlands beskyttelse ...». Se punkt 4.2.2 ovenfor om fordelingen av oppgitt asylgrunnlag i saksuttrekket.

¹⁰⁹ Nasjonalitet eller etnisitet var påberopt i 4 saker. I de øvrige 31 av de 150 sakene manglet en konvensjonsgrunn eller anførselen var åpenbart grunnløs, se punkt 5.2.2 ovenfor.

¹¹⁰ Åpenbart ikke risiko for forfølgelse (Nigeria og Russland). Den frie forklaringen lagt til grunn (Russland – Innvilgelse).

¹¹¹ Sekterisk vold (statsløs og Irak – Innvilgelse). Religiøs minoritet, ikke konvertitt (Iran – Avslag). Konvertering etter ankomst Norge (Iran – Avslag)

Politisk tilhørighet ble også ofte undersøkt (21), men ikke i alle saker (9). I 7 av disse fremstod saken slik at det var relevant å stille noen kontrollspørsmål.¹¹² I 2 fremstod dette som uproblematisk.¹¹³

Søkers anførte sosiale gruppe ble undersøkt ved behov, sett bort fra Eritrea-saker. I Eritrea-sakene varierte det i hvor mange saker det ble stilt spørsmål ved kunnskap om regimet (i tillegg til spørsmål knyttet til identitet). I én sak ble det innvilget flyktningstatus som følge av sikkerhetssituasjonen (utlendingsloven § 28 b) i landet selv om det var åpenbart for saksbehandler at spørsmålene til søker om tilhørighet til gruppen (ungdom forsøkt tvangsrekruttert av Taliban) ikke var selvopplevd.¹¹⁴

Det samlede inntrykket er at det er en tydelig praksis for å stille kontrollspørsmål ved om søker har den profilen han eller hun selv anfører, men at dette ikke gjennomføres konsekvent. I noen saker tilsier saken at slike spørsmål ikke er nødvendige, men i for mange saker er det stilt for få spørsmål om det som anses som en sentral del av saken.

5.4.5.2 Forfølgers kjennetegn

Det ble spurt om egenskaper ved forfølger i 29 av de 150 sakene. Spørsmålene kunne angå IS' eller Al-Shababs tilstedeværelse i søkers hjemby, hvem ved et hemmelig politi som arresterer sivile, hvorfor staten generelt er opptatt av søkers gruppe, hvem familieoverhodet er, hvordan han opererer (tvangsgiftesak), hvordan en madrassa fungerer eller hvordan staten mobiliserer til militærtjeneste.

I mange av avlagssakene der søker ikke ble stilt slike spørsmål, tilsa landinformasjon at forfølger ikke vil ha noen interesse for søker ved retur en sentral del av avslagsgrunnen, sml. forvaltningsloven § 17 som krever at bevis av vesentlig betydning skal fremlegges. Søkers respons ble derfor heller ikke innhentet slik at den kan tas i betraktning før vedtak ble fattet. Behovet for at det skulle ha blitt stilt spørsmål/svar om forfølgers kjennetegn og handlemåter ble særlig tydelig i saker der søker kom fra land som har vilje til å forfølge sine egne borgere, men der det er usikkert hvor utbredt risikoen er eller hva som skal til.

For eksempel: I saker der søker mente storfamilie/klan utgjorde en trussel (tvangsekteskap og kjønnslemlestelse) kunne det ha blitt stilt spørsmål om hva det var med familien/klanen som utgjorde en trussel for søker og hvordan søker oppfattet forfølger. I de seks sakene fra Irak som omhandlet slik tvang, var det få/ingen slike spørsmål.¹¹⁵

Et annet eksempel er saker som omhandlet politisk oppfatning: I sakene om dette fra Etiopia var det også fravær av slike spørsmål selv om landinformasjonen viser at utbredelsen av

¹¹² Tyrkia (Innvilgelser). Etiopia (Avslag og innvilgelse). Kamerun (Avslag). Iran (Avslag)

¹¹³ Ukraina (Avslag). Eritrea (Innvilgelse)

¹¹⁴ Afghanistan

¹¹⁵ I seks saker fra Irak om slik tvang ble det ikke stilt spørsmål om forfølger (fire avslag og to innvilgelser)

myndighetsforfølgelse er omdiskutert og betinget av en rekke forhold.¹¹⁶ Dette kan anses som mer forståelig fordi søker ikke kjenner myndigheter på samme måte som egen familie. Likevel er det et problem at søker ikke blir forelagt informasjonen og gis anledning til å gi respons.

Spørsmålene i Irak-sakene fokuserte i stedet på om historien var sammenhengende og detaljert, og i Etiopia-sakene på hendelser med forfølger.

5.4.5.3 Hendelser med forfølger

Forklaringer om hendelser med forfølger utgjorde nær alltid kjernen av asylforklaringene enten det gjaldt hendelser med en ikke-statlig aktør, hemmelig politi eller at søker flyktet fra krig. Det ble også i all hovedsak stilt oppfølgingsspørsmål til søkers opplysninger om forfølger (kontakt, trussel, arrestasjon eller annet) i de fleste av sakene (128), men ikke alle (22).

Sorteres de 150 sakene i avslag og innvilgelser, var det svært få avslagssaker (5) der det *ikke* ble stilt oppfølgingsspørsmål overhodet (3=Iran, 1=Kongo, 1=Egypt). Oppfølgingsspørsmålene i saker som ligger an til avslag, har åpenbart en viktig kartleggings- og kontrollfunksjon, der disse gir en forsikring om at det ikke foreligger et beskyttelsesbehov.

Blant innvilgelsene var det noe flere saker (17) (1=Afghanistan, 4=Eritrea, 1=Libya, 2=Russland, 1=Somalia, 4=Statsløs, 4=Tyrkia) der det ikke ble stilt spørsmål om hendelser. Det var ikke klart hvorfor det var flere slike saker uten oppfølgingsspørsmål. Noen av de 17 sakene fremstod som åpenbare innvilgelser, mens det i andre ikke var forklarlig hvorfor dette ikke ble kontrollert nærmere.¹¹⁷

Verken i avslagene eller innvilgelsene stod det noe i merknadene om hvorfor det manglet kontrollspørsmål.

5.4.5.4 Erfart forfølgelse

Et mindretall av søkerne (40) anførte at de hadde opplevd forfølgelse. Temaet ble fulgt opp i nær alle (35) av sakene. I 5 saker ble det ikke stilt noen oppfølgingsspørsmål uten at det gikk frem av saken hvorfor.¹¹⁸

I UNHCRs håndbok angir at erfart forfølgelse kan være en indikasjon på fremtidig risiko. Det bør derfor også være en del av forvaltningens praksis å spørre nærmere om slike anførsler.

23 av de 40 endte med avslag. Dette innebærer nødvendigvis ikke at forvaltningen legger for lite vekt på erfart forfølgelse. Rapport skriver vurderte spørsmålsrekkene i de 35 sakene som gode og at de i en del saker fremskaffet nye, robuste bevis. I motsetning til en del andre tema, er det her som regel

¹¹⁶ I seks saker fra Etiopia som angikk politisk oppfatning ble det ikke stilt spørsmål om forfølger (fire avslag og to innvilgelser). Det samme gjaldt 4 saker fra Iran (tre avslag og en innvilgelse), og i tre saker fra Somalia (to avslag og en innvilgelse).

¹¹⁷ Statsløs, Afghanistan, Russland og Tyrkia.

¹¹⁸ Etiopia (Avslag), Uganda (Innvilgelse), Tyrkia (Avslag), Afghanistan (Innvilgelse) og Russland (Avslag).

kort vei fra tematisering til forholdelse (konfrontasjon), og forventningene om hva søkerne burde kunne opplyse om, er uttalt. Søkerne kunne enten gi noen sammenhengende beskrivelser av forfølgelsen, eller så kom svarene i generelle eller vage vendinger.

5.4.5.5 Mulighet for motstand eller unngåelse

I 49 av sakene lå forklaringen slik an at det kunne stilles spørsmål om søkers mulighet for å gjøre motstand mot ikke-statlig forfølger. Dette ble fulgt opp i alle bortsett fra 2 av sakene.¹¹⁹ Det ble da stilt spørsmål om muligheten for unngåelse av risiko, eller spørsmål ved søkers manglende sikkerhetsarbeid. Svarene kunne i noen saker holdes opp mot landinformasjon, men endte ofte med å belyse det individuelle trusselnivået eller noen ganger søkers motivasjon.

5.4.6 Intervjutekniske anbefalinger om hvordan å formulere spørsmål

Måten spørsmålene ble stilt på, fulgte i all hovedsak opp de intervjutekniske anbefalingene i de 150 sakene. Det fantes 4 saker der spørsmålene i løpet av intervjuet fikk form av nedlatende karakteristikk av søkeren (dette burde du klare å svare på «fordi du er ikke dum»), det ble lagt ord i munnen på søker eller det ble stilt retoriske spørsmål («Er det ikke ærerikt å tjene landet sitt?»). I lys av at det stilles svært mange spørsmål i løpet av et intervju, og at det er en langt mer krevende øvelse enn å legge til rette for en fri forklaring, bør dette kunne anses som få forekomster. Saksbehandlingen er på dette punktet gjennomgående svært god.

I nær alle sakene fulgte oppfølgingsdelen tydelig traktmetoden ved at det først ble angitt et tema der søker ble bedt «fortell mer om ...». Det var også et helt tydelig detaljfokus, uavhengig av hvilket tema som ble forsøkt belyst. Dette ble gjort ved at saksbehandlerne fulgte opp med nytt spørsmål ved å plukke opp et element i et svar og ba søker om å fortelle «mer om» dette elementet. Dersom søker ga svar (også der svarene var vage), ble det ofte stilt 10, 15 eller 20 spørsmål om hver hendelse. Disse delene av intervjuet kunne gå over mange sider, og fremstod åpenbart som tidkrevende.

Årsaken til at denne fremgangsmåten velges, er noe uklar. Den er på den ene siden godt forankret i tema-trakt-modellen og intervjuteknikkens oppfatning av detaljer (eller fraværet av detaljer) som mer pålitelige bevis enn svar etter konfrontasjoner. Uavhengig av om det er ønskelig å fortsette med denne tilnærmingen eller om det er ønskelig å fravike den noe, så kan det problematiseres at detaljfokuset indikerer at saksbehandlerne blir for mye opptatt av troverdighet og i for liten grad opptatt av selve informasjonen.

5.4.7 Kommunikasjonsstil, traktmetoden og fokuset på «detaljer»

Under dette punktet skal det gis noen betraktninger som handler om hvordan saksbehandlerne i tema-trakt-modellen beveger seg fra det angitte temaet og inn mot det juridisk relevante spørsmålet som ønskes belyst. Rapportskrivers poeng her er at fremgangsmåten heller bør beskrives som en

¹¹⁹ Afghanistan (Innvilgelse), Sudan (Avslag).

tema-trakt-detalj-modell og at det er grunn til å peke på noen svakheter ved denne som kommer *i tillegg* til de prinsipielle innvendingene påpekt i 5.4.1 over (se særlig 5.4.1.4).

Saksmaterialet er alt for komplekst til å kunne gi noen fullstendig beskrivelse av hvordan tema-trakt-modellen fungerer som verktøy for bevisinnhenting. Rapportskriver skal her begrense seg til å si noe om kommunikasjonsstil i spørsmålene, skifte av denne i løpet av intervjuet og den rollen utredningsplikten og fokuset på detaljer har i det følgende:

Den godtakende kommunikasjonsstilen. Innledningsvis og en god stund ut i intervjuet er kommunikasjonsstilen til saksbehandler at søkers forklaring og de innledende svarene på oppfølgingsspørsmålene «godtas». Dette kommer til uttrykk ved at saksbehandlerne skal legge til rette og oppmuntre søker til å fortelle fritt. Det fantes også eksempler på at saksbehandler roste søker og sa at han eller hun var «flink» eller «du forklarer deg godt». Dette er i tråd med de intervjutekniske anbefalingene. Tilstedeværelse av denne godtakende kommunikasjonsstilen gir en god indikasjon på at anbefalingene om å operere med minst to hypoteser (søker har/har ikke et beskyttelsesbehov) blir fulgt.

Skiftet til den gravende kommunikasjonsstilen. Når det nærmer seg den undersøkende delen av intervjuet foregår det et skifte i kommunikasjonsstil selv om spørsmålene stilles på en åpen og rimelig måte. Saksgjennomgangen gir rapportskriver et inntrykk av at søkerne får problemer med å respondere på dette «taktskiftet». Svarene blir vage, eller så svares det på noe annet uten at det er helt klart hvorvidt dette dreier seg om søker ikke har noen svar eller om søker responderer på et taktskifte der saksbehandler borrer i samme detalj flere ganger. Det er nødvendigvis noe ved spørsmålene som er vanskelig å svare på, isolert sett, og det kan ikke forklares med troverdighetsbrister når enkle, åpne spørsmål genererer så mange generelle svar.

Rapportskriver antar at dette kan løses opp i dersom søker gjøres klar over kontrollfunksjonen spørsmålene har, det vil si at taktskiftet markeres på en tydeligere måte. Som det fremgår andre steder i rapporten, mener rapportskriver at saksbehandlerne for raskt går over i kartleggings- og kontrolldelen. Søker bør først hjelpes til å gi en fullt ut dekkende fri forklaring og gis anledning til å respondere på motstridende bevis før tema-trakt-modellen setter i gang oppfølgings- og kontrollspørsmålene.

Spørsmålsrekker uten en ende blir spørsmål uten en tråd. Intervjuene kan forstås slik at et stykke ut i trakten så stopper kommunikasjonen litt opp. Åpne spørsmål bringer ikke saksbehandler videre, og det kan være svært uklart for søker hva som forventes at de svar som gis.

Det er nærliggende å forestille seg at søker her er opptatt av å ikke forklare seg motstridende og frykter at saksbehandler f.eks. skal ta opp at «her forklarte du at du var inne i huset da du så politiet komme, mens nå forklarer du at du stod i hagen». Søker kan derfor være opptatt av å gjenta de samme detaljene for å vise at forklaringen er konsistent. Med eksemplet over om behovet for å vite om det var gitt en skriftlig arrestordre, er saksbehandler opptatt av noe helt annet og kan ende med å vurdere de mange gjentatte svarene som en troverdighetsbrist. En vanlig formulering i avslagene er også «du svarte ikke på spørsmålet selv om det ble stilt på mange forskjellige måter».

Denne dynamikken som kan oppstå et stykke ut i oppfølgingsdelen (særlig i intervjuer med svært lange rekker av åpne spørsmål over samme tema), kan beskrives som en språklig labyrinth som verken søker eller saksbehandler ønsker eller har bedt om eller ønsker seg. Kommunikasjonsformen er tung, og det er forståelig at saksbehandler som regel ikke klarer å finne veien til enden av trakten og foreholde søker motstridende bevis.

Når dialogen i intervjuet beskrives som en labyrinth, menes ikke at dialogen er urimelig.

Saksbehandlerne er også opplært til at kommunikasjonen med søker skal være god, og noen intervjuer gir klart inntrykk av det. Den aksepterende kommunikasjonsstilen kan fungere relativt godt under den frie forklaringen (med forbehold om at den kan gjøre forklaringen ufullstendig), men den synes å kunne gi feil signaler under oppfølgingsdelen.

Den negative konsekvensen av dette er at søker blir satt litt på sidelinjen i egen sak. For forvaltningen glir intervjuet ut der det er usikkert om søker har oppfylt sin bevisbyrde og om forvaltningen har oppfylt sin informasjons- og utredningsplikt.

Fokuset på detaljer har sammenheng med traktmodellen. Observasjonen av at kommunikasjonen endrer stil og så stopper litt opp, er knyttet til at saksbehandler begynner å borre etter detaljer. En annen observasjon er at mange av søkerne er i stand til å produsere detaljerte svar i en viss grad, men at disse er «feil» detaljer eller ikke «nok» siden saksbehandler fortsetter å spørre.

I noen intervjuer beveger saksbehandler seg raskere fra tematisering til konkrete spørsmål. Når de ikke har et hovedfokus på å produsere detaljer i løpet av trakten, tillater de seg også å være tydeligere i kommunikasjonen, og søker rammes mer inn.

5.4.8 Konfrontasjoner

I et mindretall av sakene (45) munnet traktmetoden ut i direkte spørsmål eller fremleggelse av motstridende bevis. I de fleste (105) ble ikke søker foreholdt¹²⁰ motstrid eller andre svakheter ved forklaringen. Motstrid og svakheter ble i stedet tatt opp indirekte gjennom tema-trakt-metoden.

5.4.9 Bruk av svarene i intervjuet: karakterisering og vektlegging

Formålet med innhenting av bevisutsagn fra søker er at de skal underlegges en vurdering, eller en karakteristikk. Er svarene sammenhengende eller springende? Samsvarer de med, eller står de i motstrid til landinformasjonen?

Saksgjennomgangen viser at saksbehandlerne fulgte en fast praksis der de i merknadene (og i vedtakene i avslagssakene) først *karakteriserer* svarene, og dernest tillegger det *betydning*. Dette gir et førsteinntrykk av at bevisvurderingen gjennomføres på en systematisk måte.

¹²⁰ I ASA benyttes begrepene «forholdelse» for å unngå ordet konfrontasjon. «Premisslegging» benyttes ved lanseringen av tema, og når informasjon om søkers plikter gis innledningsvis.

Den første oppgaven fremstod som relativt enkel: Det bød som oftest ikke på store vanskeligheter å komme fram til om svarene skal karakteriseres som vage og unnvikende eller detaljerte og utfyllende. Saksgjennomgangen ga likevel antydninger om at saksbehandlerne ikke alltid anvendte samme standard for hva som var å anse som vagt, unnvikende osv.

Det var likevel ikke alltid at det var opplagt hvorfor noen forklaringer ble beskrevet som vage og andre som sammenhengende. Noen ganger ble det som nok ellers ville blitt ansett som en detaljert og sammenhengende forklaring, karakterisert som ikke-troverdig.¹²¹ Blant disse kom flere av søkerne fra land der det *i utgangspunktet kan avslås på risiko* og at forklaringen om risiko for forfølgelse stod i motstrid til landinformasjon. Hver og en av sakene reiser uansett spørsmål om det legges for stor vekt på landinformasjon. Andre ganger ble det som ellers nok ville blitt karakterisert som en vag forklaring, ansett som troverdig.¹²² Blant disse var flere saker som *i utgangspunktet innvilges på risiko*. Vurderingene kan ses som uttrykk for at det lave beviskravet der det er tilstrekkelig at det foreligger «reell risiko», preger vurderingen av søkers troverdighet. Vet par tilfeller forholdt det seg likevel ikke helt slik: En forklaring som fremstod som overdrevet og springende, ble vurdert som troverdig. Fordi det ikke var mange av disse sakene, kan disse «avvikene» forstås som et resultat av toppstyring der saksbehandlerne muligens har fått en for tydelig beskjed om henholdsvis avslag og innvilgelse.

Hvordan karakteristikkene dernest skulle inngå i vurderingen av beskyttelsesbehovet voldte mer tvil, noe som kom til uttrykk i merknadene ved at saksbehandler var usikker på hvordan et svar kunne benyttes i et avslag. Rapportskriver har forstått merknadene slik at dette har å gjøre med at det var usikkert hva det vage eller unnvikende var et svar på. Noen ganger kom dette direkte til uttrykk («jeg er usikker på hva søker her har svart på»).

Rapportskriver anser at det her blir tydeligst hvordan fravær av kontradiksjon (gjøres kun i rundt 1/3 av sakene, se ovenfor) gjør det vanskelig å bruke søkers utsagn som bevisgrunnlag i vedtaket. Når søker som regel heller ikke er blitt orientert om formålet med spørsmålsstillingen (noen ganger gjorde saksbehandler imidlertid søker klar over at «slik du har forklart deg nå gjør det vanskelig å tro på at du faktisk har opplevd ...»), vil det også lett herske tvil om relevansen av de vage og unnvikende svarene.

Rapportskriver oppfatter sakskomplekset slik at saksbehandlerne syntes å feste lit til at traktmetoden, der det nøstes videre i informasjon søker kommer med, til slutt skal gi «nok» informasjon. Dette ble reflektert i merknadene ved at det ble drøftet «hvor mye detaljkunnskap som kan kreves»; hvordan en sammenhengende forklaring som ikke kan kontrolleres opp mot landinformasjon, bør vurderes, eller ved at en konkluderte at det var usikkerhet om forklaringen, men at en til slutt hadde «nok» vage eller usammenhengende svar.

¹²¹ Irak, Iran, Statsløs, Somalia, Etiopia, Nigeria.

¹²² Russland, Iran, statsløs, Afghanistan, Uganda, Tyrkia, Etiopia, Eritrea.

Dersom det er ønskelig å fastholde traktmetoden som tilnærmingen til oppfølgingsdelen av intervjuet, er det av betydning at dette må anses som en langsom fremgangsmåte. Den krever at det stilles mange spørsmål, og intervjuene kan bli utflytende. Når det i tillegg kommer at vurderingen av når en har «nok» volder en del tvil i vedtaksprosessen, er det betimelig å stille spørsmål ved hvor hensiktsmessig det er å i så stor grad innrette sin saksbehandling etter denne fremgangsmåten. Den etterlater også et inntrykk av at saksbehandler enten mister fokus på betydningen av å foreholde søker bevis av betydning, eller at den er så tidkrevende at det ikke blir tid til dette.

5.4.10 Andre forhold ved asylintervjuets spørsmål og svar som kan bistå i produksjon av robuste bevis?

Så langt er gjennomgått hvordan den tilnærmingen som ASA selv beskriver, slår ut i praksis når det skal velges tema som det skal spørres mer om. Kort oppsummert forholder saksbehandlerne seg til asylforklaringens helhet og deler, og oppfølgingsdelen består av å undersøke hvor detaljert søkerne klarer å utfylle de mest relevante delene av sin forklaring. Når oppmerksomheten rettes mot enkeltheter i forklaringen, angår dette mulig motstrid, manglende detaljer eller at forklaringen ikke er sannsynlig (ikke plausibel). I tillegg kartlegges om søker faller inn under en gruppe som etter praksis får opphold, men som søker selv har fremsatt noen anførsel om.

Slik rapportskriver leser intervjuene, fanger ikke gjeldende fremgangsmåte opp alle egenskaper ved asylforklaringene. Rapportskriver anser at godheten ved asylforklaringene i tillegg tematiserer forhold knyttet til språk og dramaturgi; at forklaringer kan være mer eller mindre adekvate i sitt språk og refleksjoner, og at de kan ha mer eller mindre adekvate digresjoner og vendepunkt. Reglen om den frie bevisvurderingen kan også romme slike vurderinger så lenge de er saklige og hensyntar søkers bakgrunn og forutsetninger.

5.4.10.1 Finnes det en etterspørsel etter «fremtoning» (språkføring og dramaturgi i forklaringen) i ASAs praksis?

Søkernes utgangspunkt er at de ønsker å overbevise saksbehandler om sitt beskyttelsesbehov. Til det benyttes språk og logikk i dramaturgien for å fremstå på en overbevisende måte. Noen av disse virkemidlene vil oppfattes som legitime (f.eks. adekvat språkbruk og adekvate refleksjoner over egen livssituasjon), mens andre vil oppfattes som forsøk på manipulering (f.eks. ved bruk av irrelevante digresjoner, klisjeer eller overdrevne refleksjoner).

«Fremtoningen» av søker i forklaringen (ikke søkers fysiske oppsyn eller søkers atferd) er ikke et begrep det refereres til i EU-direktivets Artikkel 4 nr. 5, men det dukker opp i teorien og benyttes i den tyske asylsaksforvaltningen.¹²³ Fremtoning refereres her til noe annet enn søkers oppførsel (slik som flakkende blikk, unnvikende øyekontakt og upassende latter) – som ikke utgjør saklige rammer for troverdighetsvurderingen.

¹²³ Staffans, 2012; og Schjatvet, 2014 om beskrivelsen av tysk forvaltning.

Saksgjennomgangen kan indikere at dette er en størrrelse som også norske saksbehandlerne forholder seg til underveis i intervjuet, enten direkte eller indirekte.

Noen frie forklaringer er av en slik kvalitet at søker uten tvil og uten noe videre behov for undersøkelser fremstår som troverdig. Som et eksempel ga søker i en sak en utfyllende fri forklaring som ble vurdert som troverdig uten noen undersøkende spørsmål om dette hadde funnet sted eller om det var selvopplevd. I merknadene gjaldt tvilen om det forelå risiko for forfølgelse ved retur til et land der det gjeldende asylgrunnlaget vanligvis avslås på risiko. Saken ble gjenstand for vurdering av 2. og 3. hånd. Forklaringens fremtoning i denne saken kan karakteriseres slik: Søker holdt seg til saken uten irrelevante digresjoner, hadde et adekvat detaljnivå og førte et språk uten bruk av klisjeer eller overdrivelser. Den ga en tydelig selvbiografi med innslag på ulike områder av livet (bosted, arbeid, familie, kjæreste, sosiale relasjoner).

Til sammenligning fantes flere saker der søker i sin frie forklaring kom med overdrivelser, klisjeer og irrelevante digresjoner. Dette ble sjelden adressert utover på en indirekte måte. I merknadene og i begrunnelsen for avslag kunne disse delene av forklaringen beskrives som «lite plausible», at søker beskrev en uforståelig risikoatferd eller at det var mye «merkelig» ved søkers forklaring. I disse sakene fremgikk at det ikke var tvil om utfall, men vanskelig eller tidkrevende å begrunne avslaget (f.eks. sak fra Albania og sak fra Iran). Her kan det tenkes at det hadde vært hjelpsomt å kunne benytte beskrivelser knyttet til forklaringens fremtoning i begrunnelsen for avslaget.

Det er på den annen side selvfølgelig ikke legitimt dersom søkers fremtoning virker inn på en usaklig måte. Noen svært få saker ga eksempler på at saksbehandler utviklet sympati eller antipati med søkers sak, som fremstod som usaklig. En saksbehandler ga inntrykk av å ha fått sympati for søker ved å beskrive søker som «svært troverdig» uten at søkers forklaring utmerket seg på noen måte.¹²⁴ En annen sak tydet på at det utviklet seg antipati som følge av at saksbehandler mente å kunne lese søker sympati til IS inn i et funn i sosiale medier. Det var ikke grunnlag for eksklusjon. I merknadene fremgår at saksbehandler ville ha anonymisert sitt navn selv om Facebook-funnet ikke inngikk i avslaget. Avslaget ble gitt en uvanlig kort begrunnelse sett i lys av det landet søker kom fra.

Observasjonene gir grunnlag for å vurdere hvordan asylforklaringens fremtoning (forstått som den språklige fremstilling), kan utgjøre en innfallsvinkel til saken – enten som kilde til spørsmål eller som en selvstendig karakteristikk under bevisvurderingen. Det kan tenkes at det er hensiktsmessig å adressere at søker f.eks. har flere digresjoner for å gi inntrykk av en sammenheng som ikke foreligger, at søkers språkbruk eller refleksjoner er lite adekvate. Dette gjøres allerede i LHBTI-saker og i en viss grad i konvertittsaker. Innfallsvinklene kan tenkes at er nyttig også i andre saker for å vurdere om søker, ut fra sine forutsetninger og sin kulturelle bakgrunn, har medvirket til å opplyse egen sak.

Forutsetningen må i så tilfelle være at søker har blitt gjort oppmerksom på den tilsynelatende svakheten ved forklaringen og har blitt gitt anledning til å gi en meningsfull respons. Det

¹²⁴ Se omtalen av saker under punkt ovenfor.

understrekes at det her ikke er snakk om å tyde søkers kroppsspråk eller å vurdere søkers personlighet, men egenskaper ved forklaringen. Det må også utvises varsomhet når det kommer til tolkens rolle. Eksempelene med digresjoner og refleksjoner som er vist til over, bør derimot ikke være noe tolker kan påvirke. Det kan uansett være hensiktsmessig kun å benytte slike vurderinger i saker der det er lagret en lydfil av asylintervjuet.

5.4.10.2 Er det av betydning at ethvert intervju har punkter der søknaden fremstår som enten «sann» eller «usann»?

Saksgjennomgangen viser at i nær ethvert intervju så er det mulig å identifisere et spesielt punkt der forklaringen trekker i retning av et reelt beskyttelsesbehov, og et tilsvarende «bunnpunkt» der forklaringen kan trekkes i tvil. Fordi beviskravet er noenlunde sannsynlig, er det ikke så interessant i seg selv at det kan finnes svakheter ved enhver asylforklaring. Det som kan være interessant, er om det kan sies noe nærmere om når søker fremstår som mest og minst troverdig.

5.4.10.2.1 Den frie forklaringen.

Slik rapportskriver vurderer intervjuene, er den frie forklaringen det stedet der beskyttelsesbehovet fremstår som mest «sant». Dette er ikke særlig overraskende fordi søker her får forklare seg fritt og sammenhengende om sitt anførte beskyttelsesbehov. Observasjonen viser hvordan formålet med den frie forklaringen er at søker skal gjendrive en motsatt antagelse (her at det ikke foreligger et beskyttelsesbehov).¹²⁵ Ikke *alle* av de fullt ut dekkende frie forklaringene (57) utgjorde riktignok et «høydepunkt» i intervjuet. Rapportskriver knytter dette til forklaringens fremtoning (se ovenfor), ved at disse søkerne hadde mange digresjoner, overdreven språkbruk eller banale irrelevante eller påtatte refleksjoner (f.eks. mange gjentakelser om «da ble jeg veldig redd»).

Ikke desto mindre gir observasjonen en ytterligere grunn til hvorfor det er av betydning for søker å få avgitt en fullstendig fri forklaring. Blant de 127 sakene der søker avga en relativt utfyllende fri forklaring (se 5.4.2 ovenfor), kunne det observeres noen trekk som gjorde forklaringene mer eller mindre overbevisende. Det ble observert at det springende punktet ofte er om det var forståelig hvorfor det ble søkt om beskyttelse. Vurderingene kunne deles inn i følgende kategorier:

- forståelig hvordan de ulike elementene hva, hvem, hvordan og hvorfor henger sammen,
- uforståelige hvordan de ulike elementene henger sammen,
- forståelig om to–tre av elementene (f.eks. hva, hvem og hvordan), men uforståelig om et annet (f.eks. hvorfor)

Når den frie forklaringen hadde mindre overbevisningskrav, kunne det knyttes til at søker her ble veldig generell. Søker kunne f.eks. være konkret og detaljert om hva, hvem og hvorfor, men helt generell om hvordan. Svært ofte gjaldt svakheten at søker ikke kunne grunnge en relasjon til forfølger, hvorfor forfølgers reaksjoner var så sterke eller hva som skulle være forfølgers motiv. Det

¹²⁵ Rachlew, Løchen & Bergstuen *Den profesjonelle samtalen*, 2020.

kunne på den ene siden være trolig at forfølger kunne ha et motiv til å true en som søker, men det var uklart hva som var relasjonen mellom dem. På den andre siden kunne det være trolig at forfølger generelt sett er i stand til å fremsette eller gjennomføre en forfølgelse, men det var uklart hva motivet for dette skulle være i den konkrete saken.

Mangler ved slike trekk ved en fortelling behøver ikke indikere svekket troverdighet. Manglene gjenspeiler for øvrig de kategorier oppfølgingsspørsmål som ble identifisert i 5.4.5 ovenfor, der forholdet til forfølger var noe saksbehandlerne ofte tematiserte. Observasjonen understreker betydningen av at saksbehandler opprettholder minst to hypoteser gjennom hele intervjuet selv om en fri forklaring kan ha åpenbare mangler. Dersom saksbehandler i større grad bør sette søker i stand til å gi en fyllestgjørende fri forklaring før denne avsluttes, vil det være grunn til å ha et særlig fokus på forhold ved forfølger, som er noe søkere ofte ikke fokuserer på av seg selv.

5.4.10.2.2 Oppfølgingsdelen

Oppfølgingsspørsmålene har en kontrollfunksjon der beskyttelsesbehovet kartlegges og undersøkes. Det er i denne delen av intervjuet at det kan sås mest tvil om realiteten av anførselene.

Saksbehandlerne vurderer gjerne svarene i oppfølgingsdelen under ett (f.eks. ved at forklaringen beskrives til «gjennomgående» å være overbevisende eller mangle begrunnelse). Bevisvurderingen skal også være helhetlig. Samtidig skal bevisvurderingen være konkret og forsvarlig, noe som innebærer at saksbehandler må ta utgangspunkt i sentrale bevis som er robuste (sikre) nok.

Hva som skal anses som det sentrale bevisutsagnet som det tas utgangspunkt i (se figur 1 side 7), kan være et skjønsspørsmål. Søker kan for eksempel mene at det er truslene som er fremsatt av forfølger, som er det sentrale, mens forvaltningen kan mene at søkers forklaring her er for vag og at det må tas utgangspunkt i at truslene ikke førte til konsekvenser for søker. Det kan derfor være av interesse dersom det kan sies noe nærmere om hva som utgjør slike «avgjørende» punkt som det tas utgangspunkt i. Temaet blir ikke problematisert i merknadene.¹²⁶ Som følge av at intervjuene er lagt opp med et fokus på innhenting av detaljer, er det naturlig å ta utgangspunkt i dikotomien vage svar – detaljerte svar.

Samtlige av innvilgelsene hadde minst ett avgjørende punkt der søker fremstod med tydelig troverdighet i oppfølgingsdelen. Dette var synliggjort ved at saksbehandler ikke fortsatte å grave, men skiftet tema, eller at intervjuet ble avsluttet og søknaden innvilget. Svarene fra søker var her noen ganger konkrete og detaljerte. Som oftest hadde svarene noen detaljer, men ga ikke helt nye opplysninger i saken. At svaret likevel var tilfredsstillende, kan bety at søker har svart som saksbehandler forventet. Med andre ord, et noe generelt svar på et spørsmål medførte ikke svekket troverdighet så lenge søker svarte i tråd med saksbehandlers forventninger.

¹²⁶ I noen få saker benevner saksbehandler at et svakt punkt ikke bør trekkes inn i bevisvurderingen fordi det ikke kan anses som sentralt for utfallet.

I saker som legges opp til innvilgelse, kan det derfor være at oppfølgingsdelen mer utgjør en kontrollfunksjon av om søker oppfyller visse forventninger, enn at det foretas en troverdighetsvurdering. I tvilssakene har sakenes utfall ikke vært klart, og saksbehandler måtte etter hvert foreta et valg om å avslå eller innvilge. Vurderingene i merknadene går her på om søker har forklart seg «godt nok». Godt nok vil innebære detaljert og sammenhengende nok.

I EMA-saker var det vanskelig å identifisere noen slike klare punkter der saken hadde et spesielt sterkt eller svakt punkt. Bevisvurderingene fremstod mer som en form for kompromiss mellom søker og forvaltningen, enn en reell vurdering av om søker hadde oppfylt sin bevisbyrde. I EMA-intervjuene blir også skillet mellom den frie forklaringen og forvaltningens kontrollspørsmål langt mer utydelig.

Blant avslagene var det sjelden at EMA fremstod som styrket (i form av å ha avgitt detaljerte svar) i oppfølgingsdelen. Det var ganske vanlig at søker ga en blanding av vage og konkrete svar, men søker ble først vurdert som ikke-troverdig når det ikke ble produsert konkrete svar etter at spørsmålet var blitt stilt på flere ulike måter. Disse sakene kunne deles i to grupper: Saker der saksbehandler kunne konkretisere sine forventninger til innholdet i svaret med henvisning til landinformasjon (f.eks. konkrete forhold ved hjemstedet, eller måten et opposisjonelt parti operer på), og saker der det ikke fantes noen slik objektiv informasjon om det springende punktet i asylforklaringen.

I den første gruppen fremstod vurderingene av at søker hadde troverdighetsbrister i utgangspunktet som rimelige, men når søker ikke hadde blitt konfrontert med bevis av betydning, syntes ikke bevisvurderingen å ha et like sikkert grunnlag. Søkerne kunne riktignok få opplyst flere ganger at «det er viktig for saken din at du gir så detaljerte svar som mulig», men søkerne ble ikke opplyst om at saksbehandler satt på bevis av betydning (som regel landinformasjon) og senere heller ikke foreholdt disse bevisene. Søker ble dermed ikke gitt anledning til å komme med en respons til landinformasjonen, som nødvendigvis er av generell art, og som søker kan ha en oppfatning av at ikke gjelder ham eller henne.

I den andre gruppen, der svarene ikke kunne holdes opp mot objektiv informasjon, dreide tvilen seg om hvilke forventninger saksbehandler kunne stille til detaljnivå og type detaljer. Dette kom til uttrykk i merknadene der saksbehandler først kom i posisjon til å kunne vektlegge vage svar dersom det var mange nok av dem. At det ikke fantes ytre, objektive holdepunkter som svarene kan holdes opp mot, behøvde dermed ikke å tematiseres. Igjen illustrerte saksmappene at intervjuteknikkens metode med å stille åpne spørsmål på mange forskjellige måter for å få informasjon av god kvalitet, har som effekt å produsere mange generelle svar der det er mengden som danner grunnlag for avslaget.

Gangen i spørsmål/svarene i saker der det ikke finnes landinformasjon som bekrefter eller avkrefter søkers asylforklaring, kan skisseres slik:

- Det stilles åpne spørsmål for å sikre pålitelighet, men
- det foreligger ingen objektive bevis å måle relevansen av svarene mot
- vurderingen må måles mot saksbehandlers forventninger av hva som er «nok» vage svar,
- i vurderingen ses ikke hen til at intervjuteknikken innebærer at mange åpne spørsmål stilles på samme måte, eller at korte, åpne spørsmål vil gi en tendens til korte, generelle svar,

- troverdighetsvurderingen ender med å være basert på en kumulering av disse gjentakende generelle svarene på korte, åpne spørsmål over samme tema, som kan være problematisk med tanke på bevisbyrden og beviskravet.

Følgende er et eksempel fra et vedtak der søkers frie forklaring ble avbrutt under intervju og som er ment å illustrere hvordan dette påvirker bruk av oppfølgingsspørsmål som er rettet mot å få frem detaljer, eventuelt at søker ikke har detaljer å gi. Intervjuet var på 14 sider (en gjennomsnittlig lengde på intervjuene). Vedtaket anses som representativt for begrunnelsene som gis for hvorfor forklaringen vurderes som «vag og uklar» og der merknadene viser at saksbehandler var i tvil om det forelå «nok» til avslag:

På oppfordring om å fortelle detaljert om din tilknytning til ... svarte du kort og du gjentok til dels ting du hadde fortalt før. Deretter snakket du om noe annet ved [forfølger]. Når du på ny ble bedt om å snakke om din tilknytning til ... så fortalte du om [historiske forhold]. Senere ble du spurt om hva det at du er [tilknyttet gruppen] gjør med livet ditt, uten at du svarte på spørsmålet. Du har også blitt spurt om [det samme igjen] og du svarte at du ikke skjønnte spørsmålet. I intervjuet ble du spurt om hvordan du ønsker å leve som Du svarte at du ikke skjønnte spørsmålet. Etter en omformulering svarte du at du ønsker å bo et sted der ingen bryr seg om andres På oppfølgingsspørsmål fremkom det at du ikke hadde andre tanker om temaet.

Saken illustrerer hvordan manglende gjennomføring av en fullstendig fri forklaring gir problemer i oppfølgingsdelen. At søker gjentar sine svar, kan ha å gjøre med at søker ikke fikk forklart seg fullstendig innledningsvis, eller at han ikke var i stand til å oppfylle sin bevisbyrde. Verdien av at søker svarte kort eller gjentakende blir derfor et usikkert bevis. Saksbehandlers fokus på å få frem detaljer førte til at det ble spurt om det samme på flere måter, slik vedtaket uttrykkelig benevner. De generelle svarene kumuleres (samles) for at de sammen utgjør et tilstrekkelig grunnlag for ikke å legge søkers forklaring til grunn selv om det gjentakende svaret reflekterer et gjentakende (samme) spørsmål og selv om søker sier at han ikke forstår spørsmålet. Gjort på denne måten fremstår traktmodellen som en tidkrevende tilnærming som i liten grad gir nye opplysninger av verdi ved endt intervju. Den er rettet mot produksjon av bevis som legger opp til at tvil kumuleres på en måte som ikke passer så godt med beviskravet «noenlunde sannsynlig». Søker gjør her også saksbehandler dessuten uttrykkelig klar over at han forsøker å oppfylle sin medvirkningsplikt, men at saksbehandlers spørsmål er uforståelig. I saken ble søker heller ikke foreholdt motstriden på noe tidspunkt, og det til tross for alle de negative karakteristikkene som svarene i ettertid ble gitt. Søker ble derfor ikke foreholdt opplysninger av betydning i saken. Når det kommer til tidsbruk: Alene det å foreholde søker betydningen av å ikke gi reelle svar antas å kunne ha kortet ned intervjuprosessen.

Saken ble påklaget og ble behandlet av UNE, der den på ny endte med avslag. Selv om det avgjørende i klageomgangen var andre, nye forhold, måtte søker trekke med seg svarene fra intervjuet og fremstod av den grunn for UNE med svekket troverdighet.

Til disse beskrivelsene av praksis, er noen av avslagssakene unntatt. I saker der søker åpenbart ikke medvirket til å opplyse saken (svært korte svar eller innøvd, gjentakende svar) fremstår det som

helt reelt at søker svarer «gjennomgående vagt og unnvikende». Rapportskriver anbefaler imidlertid at disse sakene avgjøres på manglende oppfyllelse av medvirkningsplikten, og at det herunder kan vises til hvorledes det har kommet til uttrykk gjennom svarene.

En annen liten gruppe saker må også unntas fra denne oppsummeringen. Det er saker der saksbehandler innhentet landinformasjon som var spesifikk for saken. Det har lenge vært en utfordring i asylsaker hvordan man skal avgjøre om en hendelse har funnet sted i saker der objektiv informasjon verken kan bekrefte eller avkrefte forholdet. I Belgia har denne utfordringen blitt møtt med et krav om at det skal hentes inn minst et objektivt bevis fra hver sak som landinformasjonskontoret med sine kontakter kan gi informasjon om, men som ikke er allment tilgjengelig.¹²⁷

5.4.10.3 Produseres ny robust informasjon av betydning for utfallet av saken?

Som påpekt flere ganger i rapporten, medfører kombinasjonen av åpne spørsmål og fokuset på detaljer at det produseres mange vage og generelle svar. Vage svar kan for så vidt anses som ny «informasjon», men dette er bevis som saksbehandlerne selv anser som vanskelig å vektlegge med mindre volumet av vage svar blir tilstrekkelig stort.

Spørsmålet under dette avsnittet er å finne ut om/når sakene inneholder ny og robust informasjon, det vil si svar som kan beskrives på en annen måte enn etter dikotomien vage – detaljerte svar.

Holdes verdien av vage/detaljerte svar utenfor, produserte et flertall av intervjuene (96) det rapportskriver vurderte som noe eller en del ny relevant informasjon. Informasjonen kom i form av svar etter at saksbehandler hadde konfrontert søker, eller der søker selv ga åpenbart motstridende eller ikke sammenhengende svar. Med andre ord, dersom saksbehandler ikke konfronterer søker, er saksbehandler avhengig av at søker selv gjør klare feil for at intervjuene gir slik ny, robust informasjon. Disse 96 intervjuene ga et klart inntrykk av at saksbehandler hadde mange ubenyttede anledninger til å foreholde søker bevis, og at det i intervjuet dermed kunne ha blitt produsert enda mer ny informasjon om konkrete forhold av betydning.

Eksempelvis mener rapportskriver at saksbehandler ofte hadde mulighet til å konfrontere søker med at rimeligheten av forklaringer om forfølgers atferd og motiv uten at dette ble gjort. Et tilbakevendende eksempel er saker der søker har hatt en eller annen form for kontakt med en ikke-statlig forfølger, men der UDIs praksis er at staten har evne og vilje til å beskytte eller at kontakten er for uanselig til at det har oppstått et beskyttelsesbehov. I disse sakene har søker en relativt klar formening om hvordan og hvorfor forfølger utgjør en risiko.

For eksempel: I en sak som gjaldt en slik ikke-statlig forfølger, viste søker til arbeidsoppgaver hen hadde hatt som hadde gitt kunnskap om forfølger, og denne kunnskapen ble det anført at utgjorde en trussel. Det ble gitt en lang fri forklaring, men den var ikke dekkende når det kom til årsakssammenheng. At forfølger ønsket å eliminere søker, ble stående som en påstand, og det ble

¹²⁷ Schjættvet, 2014.

ikke forklart hvorfor. I intervjuet ble søker stilt mange spørsmål knyttet til dette, men spørsmålene var formulert «hvorfor tror du at ...?», noe som førte til mange gjentakende generelle svar. Søker ble ikke konfrontert direkte med at forklaringen fremstod som usannsynlig. I stedet for å ha muligheten til å vektlegge et svar på et direkte spørsmål, ble summen av de gjentakende generelle svarene benyttet i avslag («til tross for at du ble spurt mange ganger om ... ga du ikke noen forklaring på ...»). I tillegg til at utlendingsforskriftens § 17-2 om å gis anledning til å oppklare motstrid, og forvaltningsloven § 17 om å fremlegge bevis av vesentlig betydning, produseres det ingen ny robust informasjon. Det er uklart hva søker svarer på, og det kan stilles spørsmål ved om det er rimelig å holde imot søker at vedkommende kommer med gjentakende generelle svar.¹²⁸

Saksgjennomgangen ga også flere eksempler på at anførsler om frykt for forfølgelse fokuserte på spørsmål om detaljer om hva som hadde funnet sted (som ga mer eller mindre detaljerte svar), i stedet for å foreholde søker at det manglet en forklaring på årsakssammenheng mellom søkers opptreden og forfølgers handlinger. Et eksempel på at dette kunne og *ble* gjort så slik ut: Søker ble foreholdt at farens forsøk på æresdrap samsvarte dårlig med søkers tidligere beskrivelse av far som en mann med moderne holdninger.

Det må også nevnes at i en del saker (54) produserte heller ikke intervjuet detaljerte/vage svar (30), eller svar som bare i liten grad kunne brukes i bevisvurderingen (24). I den sistnevnte kategorien fantes en del innvilgelser av beskyttelse slik at det kan forklare fraværet av bevisproduksjon. I den førstnevnte kategorien hadde saksbehandler ikke på noen indirekte måte foreholdt søker svakheter ved egen forklaring, verken ekstern eller intern motstrid. Det var her flest avslag og korte intervjuer, noe som indikerte manglende medvirkning fra søkers side. Det hadde vært en fordel om det gikk klart frem av intervjuet når søker ikke medvirker til å opplyse egen sak.

5.4.11 Oppsummering

5.4.11.1 Behov for ny formålsangivelse

Saksgjennomgangen viser at saksbehandlerne har utfordringer med få nok ut av den verdien (vekten) de kan gi til svarene som kommer frem i oppfølgingsdelen. En tilbakevendende drøftelse med 2. hånd i merknadene i saker som ligger an til avslag, er om de har «nok til å treffe vedtak», i betydningen nok vage og unnvikende svar. Slik saksbehandlerne omtaler resultatet av eget arbeid, omsettes ikke den pålitelighet eller kvalitet i svarene som intervjuteknikken skal sikre, til at svarene får et robust eller sikkert innhold. Det er altså en forskjell på svar som er pålitelige og svar som er robuste, og saksbehandlerne verken drøfter eller har teknikker tilgjengelig til å sikre det sistnevnte.

Saksbehandlerne har kun én identifiserbar fremgangsmåte for å innhente bevis i oppfølgingsdelen: valg av rettslig relevant tema som undersøkes etter traktmetoden der fokus på å få frem detaljer anses som den sentrale måten å vurdere troverdighet. Når dette ikke produserer nok bevis, er

¹²⁸ Russland.

alternativet som skisseres av saksbehandler eller 2. hånd i merknadene, at «det kunne ha vært spurt mer» om enkeltheter i forklaringen, altså undersøkt om søker hadde flere detaljer å komme med. Det tas sjelden tilleggsintervju. Vedtak fattes derfor til tross for denne tilbakevendende usikkerheten.

Rapportskriver mener at den situasjonen saksbehandlerne ender i, dels har å gjøre med bruken av åpne spørsmål ved at åpne spørsmål ofte er korte og at korte spørsmål ofte gir korte og generelle svar. Dels, at spørsmålet om de har «nok», handler om at fokuset på detaljer er vanskelig å anvende som begrunnelse i vedtaket når forventningene til hva som er «nok» detaljer sjelden er forankret i ytre forhold (f.eks. landinformasjon). Det vil derfor hefte en grunnleggende usikkerhet til den verdi som kan knyttes til mange av svarene, enten det er av positiv eller negativ art. Dels kan situasjonen spores tilbake til angivelsen av intervjuets formål, innhente nye bevis (til bevisvurderingen) og sikre at bevisene har god kvalitet (intervjuteknikk).

Dette innebærer en målforskyvning. Å sikre at bevisene har god «kvalitet» (er pålitelige) kan ikke være et mål i seg selv, men kun en forpliktelse under gjennomføringen. Intervjuteknikken kan heller ikke angi fremgangsmåten for å innhente bevis slik den gjør i dag i RUDI-2011-003. Det er bevisreglene som bør diktere fremgangsmåten (sentralt her at bevisene må kunne være tilstrekkelig robuste/sikre til at de kan bygges på), mens denne fremgangsmåten dernest må gjennomføres i samsvar med de intervjutekniske standarder. Beskrivelsen av intervjuets formål kan endres slik:

- Formålet med intervjuet er å skaffe til veie tilstrekkelig robust (sikker) informasjon egnet til å inngå som et bevisgrunnlag i en forsvarlig bevisvurdering av søknaden om beskyttelse. Fremgangsmåten som leder til at bevisene blir robuste (sikre) nok, skjer gjennom anvendelse av saksbehandlingsreglene, herunder bevisbyrdereglene og rett til kontradiksjon. Det gjelder en plikt under gjennomføringen at bevisene innhentes på en pålitelig måte.

5.4.11.2 Behov for ny struktur av intervjuet

Saksgjennomgangen viser at intervjuets struktur gjør det vanskelig å identifisere når søker kan sies å ha oppfylt sin bevisbyrde. Intervjuene består av mange små frie forklaringer plassert i kontrolldelen (oppfølgingsdelen). Søker gis ikke tilstrekkelig informasjon om saksbehandlings- og bevisreglene og betydningen av disse. Det foreslås en ny struktur som ser slik ut:

- Del I: Kontaktetablering og dekkende fri forklaring (søker har medvirknings- og opplysningsplikt, forvaltningen informasjons- og tilretteleggingsplikt).
- Del II: Fremleggelse av bevis av betydning (søker har rett til kontradiksjon, forvaltningen må både vurdere og foreholde bevis på en saklig måte der søkers bakgrunn, helse, kultur, kjønn, alder mv. er hensyntatt, samt legge til rette for en meningsfylt respons).
- Del III: Kontroll med forklaringen og risiko ved retur (søker har medvirknings- og opplysningsplikt, forvaltningen utrednings- og saklighets- og tilretteleggingsplikt).

5.4.11.2.1 Betydningen av den frie forklaringen som bevis og som uttrykk for søkers medvirkningsplikt, jf. utlendingsloven § § 83 og 93 fjerde ledd og forskriftens § 17-2 og § 17-7.

Saksgjennomgangen viste et behov for å klargjøre betydningen av den frie forklaringen som bevis og et behov for retningslinjer for hvordan sikre en fullstendig og dekkende fri forklaring. Fra et intervjuteknisk perspektiv utgjør den frie forklaringen et bevis av svært god kvalitet. Det er søkers egne ord. Fra et rettslig perspektiv er det avgjørende at forvaltningen også sikrer at den er fyllestgjørende for å kunne vurdere om søker har medvirket til å opplyse egen sak. Mindre «frie forklaringer» som svar på oppfølgingsspørsmål som kan oppstå utover i et intervju, vil ikke ha samme kvalitet eller rettslige betydning. For søker innebærer slike etterfølgende «frie forklaringer» også en risiko for at de i en eventuell klageomgang blir oppfattet å ha tilpasset sin (frie) forklaring.

Saksbehandlerne bør å sikre at det gis en dekkende fri forklaring. Saksgjennomgangen viste at det ikke forekommer noen drøftelser av noe slikt behov eller hvilke elementer en dekkende fri forklaring består av. Det mangler altså en felles forståelse av begrepets innhold og betydning.

Søker må videre opplyses om betydningen av den frie forklaringen, egen medvirkningsplikt og forvaltningens plikt til å bistå søker i gjennomføringen. Saksgjennomgangen viser at det ikke er dokumentert at slike opplysninger er gitt. Det bør dokumenteres i intervjuet:

Del I Kontaktetablering og fri forklaring

- Søker er opplyst om at en dekkende fri forklaring bør bestå av: hva søker frykter, hvem søker frykter, hvordan forfølgelsessituasjonen oppstod og hvorfor (årsakssammenhengen).
- Dersom elementer mangler uten at søker kan gi en rimelig forklaring, kan det få betydning for vurderingen av om søker har oppfylt sin medvirkningsplikt og bevisbyrde. Manglene kan tale imot søkers sak.
- Plikten til å medvirke må ses i lys av søkers forutsetninger, helse og bakgrunn.
- Forvaltningen plikter å legge til rette ved gjennomføringen av den frie forklaringen, og orientert om eventuelle mangler ved denne.

5.4.11.2.2 Betydningen av søkers rett til å bli foreholdt bevis av betydning, jf. forvaltningsloven § 17 og utlendingsforskriften § 17-2.

Saksgjennomgangen viser at søkerne i svært liten grad blir foreholdt landinformasjon eller informasjon om forvaltningens praksis som er av betydning for om søker har et beskyttelsesbehov eller ikke, jf. forvaltningsloven § 17 og utlendingsforskriften § 17-2. Etter avgitt fri forklaring, går saksbehandlerne rett over på hvilke temaer som det er nødvendig å spørre om i oppfølgingsdelen. Temaene velges ut fra hva som mangler i den frie forklaringen, utfra et behov for videre kartlegging av risiko ved retur, samt utfra kontrollbehov. Strategien for spørsmålsstillingen følger den intervjutekniske traktmetoden, der åpne spørsmål til slutt skal kunne munne ut i at søker foreholdes (konfronteres) med motstridende bevis. Men traktmetoden endte bare unntaksvis (45) i at bevis av betydning ble lagt frem. Det som av og til ble løftet opp, var betydningen av å gi detaljerte svar, men det kom underveis i forklaringen som en observasjon av manglende medvirkning.

Søker bør derfor foreholdes svakheter ved den frie forklaringen før forvaltningen fører kontroll med forklaringen i oppfølgingsdelen. Forholdelsene må følge den intervju tekniske standarden ved at søker settes i stand til å gi en meningsfylt respons. Forholdelsene er antagelser om en motstrid som søker kan oppklare (f.eks. ved at søker gis anledning til å se igjennom en landrapport, eller at saksbehandler opplyser om at det er generell informasjon eller at andre landrapporter trekker i en annen retning). Dette bør også dokumenteres i intervjuet:

Ny del II: Bevis av betydning

- Det er vurdert at den frie forklaringen kan inneholde motsetninger (interne og eksterne) eller andre mangler som er bevis av betydning hvis de ikke blir forklart eller oppklart.
- Forvaltningen har foreholdt søker (følgende) bevis av betydning, herunder forhold knyttet til vurderingen av søkers troverdighet og vurderingen av om det foreligger risiko ved retur.
- Søker er orientert om at forvaltningen plikter å legge til rette for at søker kan gi meningsfulle responser på bevisene og at forvaltningen plikter å ta responsene i betraktning.

Forslaget innebærer etter dette for det første, at dagens oppfølgingsdel (kartlegging av beskyttelsesbehovet etter traktmodellen) utsettes til en ny del III. For det andre skal ikke kartleggingen ikke lenger omfatte utfylling av asylforklaringen, fordi den forutsettes dekket gjennom sikring av den frie forklaring, men kontroll og oppfyllelse av forvaltningens bevisbyrde om at det eventuelt er trygt å returnere.

5.4.11.3 Kontroll med forklaringen etter at søker har oppfylt sin bevisbyrde (i dag oppfølgingsdelen). Finnes andre fremgangsmåter enn tema-trakt?

5.4.11.3.1 En tema-trakt-detalj-modell

Det var ingen andre systematiske fremgangsmåter enn traktmodellen som ble diskutert i merknadene. Saksgjennomgangen viste at også når det kom til hvordan temaene i traktmodellen skulle utdypes, hadde saksbehandlerne kun en intervju teknisk tilnærming. Traktmetoden ble fulgt ved at tema ble angitt og det ble stilt en rekke åpne spørsmål, som til dels grep inn i hverandre (åpne spørsmålet heftet seg på et element i det foregående svaret), og fokuset var på å undersøke om søker kunne gi pålitelige og detaljerte svar. Rapportskriver anser derfor at tilnærmingen som benyttes under oppfølgings-/kartleggingsdelen bedre kan beskrives som en tema-trakt-detalj-modell. Dels fordi det er dette som skjer i praksis, og dels fordi det teoretiske grunnlaget i den utredende intervju metode henger nært sammen med et preferanse for detaljer i svarene.

5.4.11.3.2 Manglende sontring mellom pålitelige og robuste bevis

Det er også behov for en bevisstgjøring av at et pålitelig bevis (som følge av intervju teknikken) ikke er det samme som et innholdsmessig robust bevis. Den robuste kvaliteten det her er snakk om (hva sier beviset), er således noe annet enn den kvaliteten som intervju tekniske standarder viser til (beviset er en sikker gjengivelse av hva søker har ment). Det er et krav til en forsvarlig bevisvurdering at den

baseres på noenlunde sikre bevis. Saksgjennomgangen viser som nevnt ved flere anledninger, også at saksbehandlerne oppfatter bevisene som usikre i innhold.

I dag omtales pålitelige bevis som bevis av god kvalitet uten at det stilles spørsmål ved om dette er en type bevis som er av verdi i vedtaksprosessen. Det blir i dag pekt på at så lenge det valgte temaet er rettslig relevant, så vil det lede til pålitelige svar om rettslig relevante tema. Det er etter rapportskrivers mening en klar feilslutning da det ikke skilles mellom svarutsagn med et robust (sikkert) innhold og svar med et pålitelig innhold (se også om formålsbeskrivelsen ovenfor).

5.4.11.3.3 En fremgangsmåte ved bevisvurderingen der vage svar kumuleres

Saksgjennomgangen viser at saksbehandlerne som oftest vurderer bevisene ved å kumulere (samle opp) mange vage svar, slik at de til sammen utgjør et bevisgrunnlag i avslaget. Rapportskriver understreker at den fremgangsmåten der oppsamlingen av mange vage svar er det som danner bevisgrunnlaget i avslaget, er en fullt ut legitim måte å vurdere bevis på. Poenget her er at den utgjør en av flere tilnærminger, og det er flere grunner til at den ikke bør være den foretrukne måten.

Tema-trakts-detalj-modellen er en langsom og tidkrevende fremgangsmåte. Den er vanskelig å anvende, og når det mangler nok vage svar, er botemidlet «spør mer» – altså enda lengre intervjuer. Gangen i spørsmål/svarene etter det rapportskriver anser som en tema-trakts-detalj-modell, kan skisseres slik i saker der det ikke finnes landinformasjon som bekrefter eller avkrefter søkers asylforklaring:

- det stilles åpne spørsmål for å sikre kvalitet, men
- det foreligger ikke objektive bevis å måle relevansen av svarene mot
- vurderingen må måles mot saksbehandlers forventninger av hva som er «nok» vage svar,
- i vurderingen ses ikke hen til at intervjuteknikken innebærer at mange åpne spørsmål stilles på samme måte, eller at korte åpne spørsmål vil gi en tendens til korte generelle svar,
- troverdighetsvurderingen ender med å være basert på en kumulering (oppsamling) av disse gjentakende generelle svarene på korte, åpne spørsmål over samme tema

Rapportskriver mener at et slikt resultat av bevisinnhenting heller bør ses som et spørsmål om manglende medvirkning fra søkers side. Det må kontrolleres opp mot søkers respons dersom bevisene blir forelagt ham eller henne. Det er verken til søkers eller forvaltningens gunst at saksbehandlerne mangler andre strategiske tilnærminger til innhenting av robuste bevis i betydningen bevis som har et noenlunde sikkert innhold, og andre måter å gjennomføre bevisvurderingen på.

5.4.11.3.4 Andre fremgangsmåter: saksspesifikk landinformasjon, kategorier av spørsmål og «fremtoning»

Rapportskriver konkluderer med at overholdelse av saksbehandlingsreglene, særlig retten til kontradiksjon, og sikring av en fyllestgjørende fri forklaring bør kunne åpne opp for nye tilnærminger til bevisinnhenting og -vurdering. I tillegg viser saksgjennomgangen av noen saksbehandlere har egne tilnærminger.

Saksgjennomgangen viser at noen saksbehandlere etterspør konkret, objektiv informasjon fra Landinfo, og at dette bidrar til at svarene som gis, kan måles opp mot et ytre forhold. Men, i de fleste tilfeller har ikke saksbehandlerne noe referansepunkt for hva som kan forventes at søker gir av detaljer og utfyllinger i et svar. Det bidrar til å gjøre verdien av svarene mer usikker. Selv om mulighetene for å innhente slik informasjon ikke foreligger i alle saker, antas det at dette er en fremgangsmåte som kan benyttes i langt større grad.

Saksgjennomgangen viser at de rettslige temaene som saksbehandler ønsker å vite mer om, i praksis kretser rundt 5 til 7 ulike kategorier, der 5 angår sider ved flyktningdefinisjonen og 3 angår oppklaringer rundt den frie forklaringens kontekst og tidslinje. De fem kategoriene som var knyttet til flyktningdefinisjonen eller sider ved denne, var: søkerens anførte konvensjonsgrunn, forfølgers atferd, hendelser med forfølger, erfart forfølgelse og mulighet for motstand/unngåelse. I tillegg kunne det anses en sjettede kategori som handlet om at det hadde gått lang tid før søker flyktet, men dette kom opp i få saker. En sak dekket sjelden alle temaene, og som oftest berørte et intervju to til fire av dem. Disse kategoriene samsvarte i stor grad med det saksbehandler vurderte å være sakens svake punkter etter at asylforklaringen var kartlagt (enten alene gjennom fri forklaring, eller ved utfylling av denne i oppfølgingsdelen). Det kan hende at noen av kategoriene vil bli kartlagt gjennom en bedre sikring av den frie forklaringen, men rapportskriver antar at de uansett vil være av en slik karakter at det ofte vil være nødvendig med en etterfølgende kontroll.

Oversikt over kategoriene:

Oppklarende spørsmål:

- i) Bakgrunnen for forfølgessituasjonen nevnt i den frie forklaringen
- ii) Tidslinjen i den frie forklaringen
- iii) Lang tid mellom utløsende hendelse og tidspunkt for søknad om beskyttelse

Spørsmål knyttet til elementer i flyktningdefinisjonen:

- i) Søkerens egen gruppes kjennetegn
- ii) Forfølgers kjennetegn
- iii) Hendelser med forfølger
- iv) Erfart forfølgelse
- v) Mulighet for motstand/unngåelse
- vi) (Lang tid mellom risiko oppstod og flukt – nesten fraværende behov)

Rapportskriver har påpekt at språkføring og «dramaturgi» er et levende element i bevisvurderingen av søkers forklaring, noe det kan være hensiktsmessig at saksbehandlerne forholder seg mer aktivt til. Så fremt karakteristikken er saklige og hensyntar søkers forutsetninger og bakgrunn, er det ingenting i veien for at det inngår som en del av en vurdering av svakheter ved den frie forklaringen. Eksempler på trekk ved forklaringene som kan undersøkes nærmere er: digresjoner (utfyller søker her sin forklaring eller fylles den med irrelevante opplysninger?); refleksjoner (begrunner søker sine handlinger på en forståelig og rimelig måte, eller er refleksjonene lite adekvate eller helt

fraværende?) og språkbruk (er språkbruken noenlunde adekvat, benyttes for eksempel uttrykk som «jeg ble veldig redd» for å understreke alvoret i situasjonen, eller dekker det til manglende sammenhenger?). Saksgjennomgangen viser en tendens til et slikt fokus fra saksbehandlerne side i saker om forfølgelse på grunnlag av seksuell orientering. I andre saker, slik som for eksempel kjønnsbasert forfølgelse, kan dette elementet være en betydelig del av sakens bevis, men uten at det benyttes av saksbehandlerne i samme grad.

Saksgjennomgangen viste også at det i noen saker innenfor traktmodellen dukket opp en strategi som styrte unna detaljfokuset. Det var her mer fokus på å få søker til å plassere seg selv i egen forklaring med spørsmål som «hva betydde dette for deg?» Noen av disse intervjuene hadde også oppmerksomhet mot søkerens motiv. Strategien var egnet til å få en bedre fremdrift i intervjuet, det ga også en større nærhet mellom tematikken og det relevante rettslige spørsmålet. Det ga opplysninger av en annen, ny kvalitet, enn «mer om» (detaljer) i den frie forklaring. Søkelyset på refleksjoner er beslektet med språkføring og dramaturgi som bevis, men rettes særlig mot søkers konsekvenstenkning.

5.4.11.3.5 Det skal fortsatt føres kontroll med forklaringen, men den utsettes og anvendes ved behov

Strategien med å hente frem detaljer har en tydelig kontrollfunksjon og er derfor utvilsomt et viktig verktøy å beherske. Det gjelder særlig i saker med forklaringer som fremstår som tilforlidelige (språkføring er adekvat, forklaringen sammenhengende, hendelsesalternativer og forholdet til forfølger er avklart). Søker har med andre ord så langt oppfylt sin bevisbyrde. Bevisbyrden har gått over på forvaltningen, og forvaltningen må føre kontroll med forklaringen. Saksgjennomgangen viser at saksbehandlerne mestrer fremgangsmåten svært godt, og rapportskriver mener at det er en nødvendig ferdighet. Forslaget her angår å utsette bruken slik at den bare anvendes dersom søker har gitt en tilsynelatende troverdig forklaring *og* når det er nødvendig å kartlegge beskyttelsesbehov:

- Dersom søker har gitt en tilsynelatende troverdig forklaring på et beskyttelsesbehov, skal forklaringen kontrolleres ved hjelp av intervjuteknikk (tema-trakt-modellen). Det gjelder fortsatt et krav til konfrontasjon med bevis av vesentlig betydning.
- Dersom søker kommer fra et land der det kan foreligge et beskyttelsesbehov utover det søker selv har anført, skal dette kartlegges.

Forslaget rommer at saksbehandler fortsatt gis anledning til å operere med to hypoteser, slik som forutsatt i RUDI-2020-006. Den ene er at den foreløpige godheten av forklaringen (den er tilforlidelig) kan ende med at den legges til grunn etter endt kontroll. Den andre er at kontrollen ender med å avdekke vesentlige mangler ved forklaringen og at den ikke lenger kan legges til grunn.

Avslutningsvis bemerker rapportskriver at fremgangsmåten ved vurdering av bevis ikke kan ses atskilt fra fremgangsmåte ved bevisinnhenting. Det er intervjuet som et bevisprodukt som danner grunnlaget for at forvaltningen kan foreta en konkret, helhetlig og forsvarlig bevisvurdering. Inneholder ikke intervjuet robuste (sikre) bevis, er det vanskelig å anføre at bevisvurderingen er forsvarlig. Dette krever et rettslig perspektiv på bevisets kvalitet, der et sikkert bevis (hva sies) er noe

annet enn et pålitelig bevis (hva søker har ment). Det er uheldig at det i dag er en praksis der gjentagende generelle svar på gjentagende åpne spørsmål ender med å kumuleres (samles opp) til at søker «gjennomgående» forklarer seg vagt og unnvikende når spørsmålet ikke avklares med søker (eks. fra vedtak der det at «søker sa at han ikke forstod spørsmålet» inngår som begrunnelse for avslag).

Den informasjonen som gis søker, avgjør om forvaltningen kan konkludere med om søker har oppfylt sin medvirkningsplikt og dernest om søker har oppfylt sin bevisbyrde. Dette forutsetter at forvaltningen har overholdt (og det bør dokumenteres i intervjuet), ikke bare informasjonsplikten, men også tilretteleggingsplikten, plikten til å foreholde søker bevis av betydning og den plikt som ligger i Utlendingsdirektoratets praksis der intervjuer skal gjennomføres på en saklig og forsvarlig måte (de intervjutekniske standarder). Når dette er gjennomført, ligger sakene til rette for at forvaltningen kan føre kontroll med forklaringer som fortsatt fremstår som tilforlatelige. De gangene søker etter dette har gitt en tilforlatelig forklaring, må forvaltningens kontrollfunksjon tre i kraft. Dersom forklaringen etter en slik kontroll kan legges til grunn som «noenlunde sannsynlig», går bevisbyrden over på forvaltningen for at det er trygt å konkludere.

5.5 Generelt om merknadene og vedtakene

5.5.1 Merknadene

5.5.1.1 I praksis brukes merknadene til å tenke høyt og kommunisere med kollega/leder om bevisvurderingen

Saksbehandlerne er ikke pålagt å skrive merknader. Når saksbehandler velger å opprette merknader, skal de bidra til kommunikasjon mellom saksbehandler (1. hånd) og kollega/leder (2. hånd). Dersom det først lages et merknadsnotat, finnes ikke retningslinjer for hvordan merknader skal utformes. I noen porteføljer finnes derimot maler eller Nicks til hjelp for utfyllingen av bevisvurderingen.

I praksis benyttes merknadene til å notere tanker og vurderinger rundt sakens bevis. De aller fleste av merknadene inneholder en stikkordsmessig strukturering av bevisvurderingen. I en del av sakene ble merknadene også benyttet for å peke på og etterspørre kollega/leders synspunkter på særskilte bevismessige utfordringer.

Det er ikke klart når merknadene er opprettet. De kan derfor like gjerne være et resultat av en drøftelse med kollega/leder som en innledning til en drøftelse som så ble besvart av 2. hånd. Funn som viser stor enighet, kan indikere at 1. hånds merknader gir uttrykk for slike drøftelser som har munnet ut i en enighet som 2. hånd dernest bekrefter. Rapportskriver har, med dette forbeholdet, likevel lest og analysert merknadene som uttrykk for 1. hånds umiddelbare oppfatning av saken og ikke som et resultat av et kompromiss med 2. hånd.

Lengden på merknadene varierer etter sakens behov. Merknadene i saksuttrekket (merknader med et substansielt innhold) rangerte fra en halv til 9 sider.

5.5.1.2 Hvilken type problemstillinger tar saksbehandler opp i merknadene?

Saksuttrekket ga ikke ett eksempel på at saksbehandler var i tvil om rettsanvendelsen knyttet til utlendingsloven § 28 første ledd bokstav a eller b, men ga flere eksempler på rettledning fra leder om saksbehandlingen og vurderingen etter utlendingslovens § 38. Med noen få unntak var det videre enighet om søker var troverdig eller ikke. Tvilen gjaldt hvordan søkers utsagn kunne inngå som begrunnelser i avslag.

Tvil om bevisvurderingen gjaldt tre forhold: om saksbehandler hadde landet på riktig side (innvilgelse eller avslag), spørsmål til leder om intervjuet ga «nok» til å «banke vedtak» og hvordan begrunne resultatet i vedtak. Tilbakemeldingene fra leder på de to første spørsmålene var, med kun to unntak, støttende og bekreftende.

Til det tredje spørsmålet om hvordan begrunne resultatet i vedtaket, kom leder ofte med tilbakemeldinger (noe over halvparten av sakene). Dette kunne bestå av alt fra en kort kommentar om forslag til endring, til at leder gikk inn og skrev om vedtaket. Ved omskrivninger gjaldt det som regel hvordan begrunne motstrid eller hvordan søkers vage svar kunne inngå i avslaget. Merknadene ga også flere eksempler på at saksbehandlerne strevde noe med å opprettholde et skille mellom troverdighets- og risikovurderingen.

Med det forbehold som ligger i at merknadene gir uttrykk for et kompromiss etter en drøftelse mellom 1. og 2. hånd, viser saksgjennomgangen av det i svært stor utstrekning er enighet om når en søker er troverdig eller ikke, og at utfordringen ligger i hvordan dette skal begrunnes i saker som legger opp til avslag.

5.5.2 Vedtakene

5.5.2.1 Vedtaksmaler gir en fasts struktur og krav til hva et vedtak skal inneholde

UDI har utformet maler for hvordan innvilgelser og avslag på søknad om asyl skal settes opp.

Innvilgelser. Etter praksisendring i 2018 skal det for innvilgelser angis den anførsel og konvensjonsgrunn som innvilgelsen knytter seg til, uten at det vises noen begrunnelse for vurderingen. Dette gjennomføres, og kan eksempelvis se slik ut:

- Vi mener at du har en velbegrunnet frykt for forfølgelse fordi du har flyktet fra krigen i Syria. Det er lagt vekt på dine individuelle forutsetninger samt den generelle sikkerhetssituasjonen på hjemstedet. Dette kan knyttes til forfølgelsesgrunnen antatt politisk oppfatning.
- Vi mener at du har en velbegrunnet frykt for forfølgelse i Tyrkia på grunn av din tilknytning til Gulen-bevegelsen. Dette kan knyttes til forfølgelsesgrunnen tillagt politisk oppfatning.
- Ved vurderingen av om du skal anerkjennes som flyktning i Norge, har UDI tatt hensyn til at du er barn (se utlendingsloven § 28 tredje ledd). Barn kan være mer sårbare enn voksne, og terskelen for hva som er forfølgelse eller umenneskelig eller nedverdiggende behandling, vil kunne være lavere for barn enn for voksne.

- Statsløse personers behov for beskyttelse skal i henhold til flyktningkonvensjonens art. 1 A vurderes i forhold til det land vedkommende har sin vanlige bopel (habitual residence). På bakgrunn av dine opplysninger om at du er født i Irak og at du i all hovedsak har bodd der fram til du kom til Norge, mener vi at din vanlige bopel er Irak. Vi mener at du har en velbegrunnet frykt for forfølgelse som kan knyttes til en eller flere av disse forfølgelsesgrunnene. Ved vurderingen av om du skal anerkjennes som flyktning i Norge, har UDI tatt hensyn til at du er barn (se utlendingsloven § 28 tredje ledd). Barn kan være mer sårbare enn voksne, og terskelen for hva som er forfølgelse eller umenneskelig eller nedverdiggende behandling, vil kunne være lavere for barn enn for voksne.

For både innvilgelser og avslag er det således saksbehandlers oppgave å knytte anførselene til en relevant konvensjonsgrunn. Det er for eksempel ikke søkeren som plikter å identifisere at anførselen om tvangsekteskap skal vurderes som kjønnsbasert forfølgelse under konvensjonsgrunnen «sosial gruppe», at en minoritet kan være utsatt for avledet forfølgelse, eller at en 18-åring som forteller om langvarig mishandling i hjemmet, kan være utsatt for barnespesifikk forfølgelse.

Saksbehandlerne skal videre av eget tiltak vurdere om søker kan få beskyttelse som følge av den generelle sikkerhetssituasjonen (§ 28 b) og om det kan innvilges opphold på humanitært grunnlag § 38).

Avslag. Til avslagsvedtak har vedtaksmalen fastsatte overskrifter og fastsatte innledninger til overskriftene som gjelder beskyttelsesbehovet. Det skal først gis en oppsummering av vedtaket (utfall og om det innebærer at søker har et beskyttelsesbehov, eller om det foreligger sterke menneskelige hensyn). Dernest skal det gis en gjennomgang av bevisvurdering og konklusjon om identitet, før vedtaket går over i vurderingen av beskyttelsesbehovet. Denne delen er delt i to.

Først kommer en sammenfatning av søkers anførsler (faktum) og dernest Utlendingsdirektoratets vurdering av beskyttelsesbehovet (§ 28 a og b, samt § 38). Hver av vurderingene innledes med en utlegning av det rettslige utgangspunktet som er tatt, se malen i vedlegg. Utformingen av beviskravet i malen er noe ufullstendig og upresis. Det ser slik ut:

Du skal etter beste evne og i tilstrekkelig grad underbygge dine anførsler om ditt beskyttelsesbehov. Det er du som har bevisbyrden for å sannsynliggjøre de faktiske forholdene i saken. Tvil om sakens fakta skal komme deg til gode dersom UDI finner din generelle troverdighet tilfredsstillende, og det ikke finnes andre grunner til å trekke din forklaring i tvil. Utlendingsmyndighetene plikter på sin side å sørge for at saken er så godt opplyst som mulig før avgjørelsen treffes, jf. forvaltningsloven § 17. På bakgrunn av de fakta som legges til grunn i saken, skal det foretas en vurdering av risikoen for forfølgelse ved retur.

Rapportskriver mener at det ikke er riktig at søkeren må «sannsynliggjøre» de faktiske forhold i saken. Det burde fremgå at beviskravet er «noenlunde sannsynlig» dersom søker har fremsatt søknaden på tidligst mulig tidspunkt, har fremlagt dokumentasjon som må forventes, har medvirket til å belyse egen sak og har generell troverdighet. Dersom vilkårene er oppfylt og forklaringen anses troverdig, burde det fremgå at eventuell tvil skal komme søker til gode. Bevisbyrden går over på

forvaltningen for å vise at det eventuelt er trygt å returnere. Utlendingsnemnda har i noen nyere avslag presisert at dersom søkers forklaring ikke er av en slik kvalitet at det dempede beviskravet skal benyttes, vurderes om forklaringen kan anses som sannsynliggjort. Det er uklart hvilken funksjon det har å henge på en sannsynlighetsvurdering da utfallet er gitt. Beviskravet for om det er trygt å returnere følger uansett det dempede beviskravet. Det er vanskelig å se hvordan en sannsynlighetsvurdering av asylforklaringen skal kunne påvirke vurderingen av om det er en reell risiko for forfølgelse ved retur. Bruk av ordet «sannsynliggjøre» anbefales derfor å sløyfes helt.

I den videre generelle beskrivelsen av vedtakene omtales kun de 79 avslagssakene siden begrunnelsene i innvilgelsene er svært korte og ikke kaster lys over oppgaven med å vurdere bevis. Alle de 79 avslagene som omtales, inneholdt vurderinger av risiko eller troverdighet.¹²⁹ Av de 79 sakene, var det 68 rene avslagsvedtak. I 11 av sakene ble det gitt avslag på beskyttelse, men søker fikk opphold på humanitært grunnlag.

5.5.2.2 Å avslå på risiko eller å avslå på troverdighet

Adgangen til at det enten kan avslås på risiko eller på troverdighet er i stor grad gjennomførbar i praksis:

- Av de 79 avslagene ble 48 saker avslått på troverdighet. Risiko etter utlendingsloven § 28 a ble ikke vurdert. Vurderingene inneholdt i det minste 3–4 argumenter for hvorfor forklaringen ikke kunne legges til grunn, og ofte langt flere. I noen vedtak gikk troverdighetsvurderingen over flere sider.
- 12 av sakene ble alene avslått på risiko. Begrunnelsen var gjennomgående kortere.
- De resterende 19 sakene inneholdt både en risiko- og en troverdighetsvurdering.

5.5.2.2.1 Avslag på risiko

Dersom det avslås på risiko, vil vedtaket gjøre rede for synet på landinformasjon. I all hovedsak omtales landinformasjon i generelle vendinger eller angivelse av en faktisk omstendighet som er lagt til grunn (f.eks. «myndighetene slår i liten grad ned på ...»). I merknadene er saksbehandlerne med adresse til leder noen ganger mer detaljert om hvilke landrapporter som er lagt til grunn.

Det er i noen av merknadene vist til at det i vedtakene tas inn ferdig formulerte Nicks om landinformasjon som passer til saken:

- Videre har jeg brukt deler av Nicket som omtaler tvangsrekruttering til Taliban i AFG-saker, da hovedtrekkene er generelt utformet og ikke særskilt knyttet til anførsler fra Afghanistan.

¹²⁹ Saker som trekkes eller ikke har medvirket overhode (kommer ikke til intervju), er lagt til eksklusjon (anførselen om beskyttelse er basert på en straffbar handling) eller er åpenbart grunnløs (staten har evne og vilje til å beskytte) er derfor ikke med i saksgjennomgangen, se ovenfor om i kapittel 2.3 om utvelgelsen av 100 saker som gjaldt beskyttelse og 50 som gjaldt identitet. Av disse 150 skulle det deles likt mellom innvilgelser og avslag, noe som til sammen ga 79 avslagssaker.

Diskuterte dette med landansvarlig for PAK-porteføljen, [...], som sa seg enig i dette resonnementet.

- Jeg har satt inn generelt Nick om vern under vurderingen av individuelle anførsler under 28 1 b. Nick 2523 med noen endringer i tråd med det ... de som jobber med Irak tilbakekall har gjort. jeg har brukt Nick for vedlegg – konsekvenser av vedtaket for voksne da han har fylt 18 år.

For land med få ankomster skriver saksbehandleren landinformasjonen selv, men med bistand fra interne notater eller ved hjelp av egne søk.

5.5.2.2.2 Avslag på troverdighet

Det sies ikke direkte i vedtaket når en søknad er avslått på troverdighet. Søker må tolke dette inn i formuleringen av at «forklaringen ikke er lagt til grunn». Som oftest går det uansett frem av sammenhengen ved at søker ikke har klart «å vise» et beskyttelsesbehov:

Vi mener at du ikke i tilstrekkelig grad har klart å vise at du har en velbegrunnet frykt for forfølgelse som kan knyttes til en eller flere av disse forfølgelsesgrunnene. Vi viser til ovenstående vurdering hvor din forklaring om ditt asylgrunnlag og manglende nettverk i Afghanistan ikke ble lagt til grunn for den rettslige vurderingen.

Vi viser til vurderingen over om at forklaringen din ikke har blitt lagt til grunn for rettslig vurdering. UDI mener at det heller ikke foreligger andre opplysninger som tilsier at du risikerer forfølgelse slik det er beskrevet i utlendingsloven § 29. Du har derfor ikke rett til beskyttelse etter denne bestemmelsen.

Dersom søknaden avslås på troverdighet, beror det på saken om og i hvilken utstrekning det gis referanser til landinformasjon. Dersom det vises til landinformasjon, er det ofte en generell referanse til landkunnskap som sådan med mindre det finnes en rapport fra Landinfo eller andre om sakens tema.

Noen saker utfordrer skillet mellom risiko- og troverdighetsvurderingen. Det skal her ses nærmere på de 19 sakene som ble avslått både på troverdighet og på risiko. Det kan fra disse sakene beskrives to ulike bevismessige problemstillinger:

5.5.2.2.3 Sakstyper som utfordrer skillet «avslag på risiko» og «avslag på troverdighet»: Ikke «nok» i intervjuet til bare å avslå på troverdighet.

I noen få av sakene er problemstillingen at forklaringen ikke kan legges til grunn, men saksbehandler anser at det ikke er «nok» til å avslå på troverdighet. Det velges derfor å avslå på risiko. At det ikke finnes nok grunner til å avslå på troverdighet, er som oftest begrunnet med at intervjuet ikke kartlegger, det vil si undersøker holdbarheten av, nok deler av asylforklaringen, se for eksempel fra en merknad:

1.h vurderte å avslå hele forklaringen på troverdig, men har endt med å avslå forklaringen på risiko, fordi det ikke er tilstrekkelige momenter i saken til å avslå anførselene på troverdighet. Jeg viser til at saken gjelder en privat/etnisk konflikt som mannen hennes havnet i da de bodde i hjemlandet og at det gjør det ... vanskelig å avslå på troverdig dersom man ikke har konkrete momenter å hente fra asylintervjuet. I tillegg foreligger det ikke alvorlige motstridende opplysninger i saken.

2.h Enig i avslag risiko i sin helhet. Enig med 1.h. at det er uklarheter og vage utsagn. Saken lar seg fint avslå på risiko og det er ingen sterke momenter som egner seg til å tilbakevise på troverdighet – det er jo heller ikke nødvendig.

Vedtaket i saken endte med både en begrunnelse for avslag på risiko og en begrunnelse for avslag på troverdighet. Det er avslått med henvisning til motstrid og en lite sannsynlig asyforklaring om privat/etnisk konflikt selv om både saksbehandler og leder var enig i merknadene om at det ikke var «nok» til å avslå på troverdighet. Saken ble i tillegg også avslått på risiko, og effektiviseringsformålet som ble forutsatt i merknadene, ble heller ikke gjennomført.

5.5.2.2.4 Sakstyper som utfordrer skillet «avslag på risiko» og «avslag på troverdighet»: Motstrid til generell landinformasjon om risiko ved retur.

Et annet sett av saker har til felles at både risiko- og troverdighetsvurderingen er avhengig av et resonnement om ekstern motstrid til generell landinformasjon. Søker har for eksempel gitt opplysninger om forfølgers atferd og motiver som fremstår som ikke kan bekreftes eller passer mer eller mindre dårlig med generell landinformasjon. At asyforklaringer som ikke kan bekreftes av generelle landopplysninger (mangler ekstern troverdighet) fremstår med svekket troverdighet er utvilsomt korrekt, jf. EUQD Artikkel 4(5) bokstav c). Spørsmålet er om det er tilstrekkelig til å komme til at forklaringen ikke kan legges til grunn, og her oppstår et valg med hensyn til om

- det skal avslås på risiko (ingen forfølgessituasjon)
- på troverdighet (det søker forteller at har skjedd stemmer ikke), eller
- en kombinasjon (det søker frykter stemmer ikke fordi det ikke bekreftes av landinformasjon).

Saksgjennomgangen viser en tendens til å avslå på risiko hvis søker kommer fra et land der anførselen nærmer seg åpenbart grunnløs (f.eks. Ukraina eller Filippinene), med andre ord at det ikke foreligger en risikosituasjon.

Videre viser saksgjennomgangen en tendens til at saksbehandlerne velger å avslå på troverdighet dersom søker kommer fra et asylproduserende land men der forfølgelse kun rammer noen særskilte grupper (f.eks. Iran eller Russland). Selv om praksis tar utgangspunkt i en vurdering av at risikoen ikke er særlig utbredt og det dermed ikke foreligger en risikosituasjon, avslås likevel en del saker på troverdighet. I vedtaket oppstår en glidende overgang til hvorvidt det overhodet foreligger en forfølgessituasjon, og det blir uklart om det i vedtaket i realiteten også avslås på risiko.

Forvaltningens syn på statens begrensede vilje til å forfølge gjør seg jo gjeldende, uavhengig av om forklaringen om hendelser med forfølgelse likevel kan legges til grunn eller ikke. Behovet for å avslå på

troverdighet synes å adressere den resten av tvil for at forfølgelse kan skje, ved at det i vedtakene vises til at risikoen f.eks. gjelder personer med en høy profil eller utadrettet virksomhet.

Rapportskriver mener at realiteten i slike begrunnelser er rettet mot at søkers søknad ikke er basert på en «velbegrunnet frykt» fordi landinformasjon tilsier at det ikke er noen slik god grunn. Når sakene avslås på troverdighet, legger det bevisvurderingen noe på strekk – det er vanskelig å vurdere subjektiv frykt som «ikke troverdig». Det bør derfor være en høy terskel for å vurdere at en søknad ikke skulle ha vært fremsatt overhodet med mindre det kan begrunnes ut fra et misbruk av asylinstituttet. Kravet til at søknaden er velbegrunnet, bør først og fremst knyttes til medvirknings- og opplysningsplikten, ikke til om søkers subjektive oppfatning ikke står til troendes.

Det kan også påpekes at ASA her velger den tidkrevende veien om avslag på troverdighet selv om muligheten for å avslå på risiko er innenfor rekkevidde. Et avslag på risiko må imidlertid utelukke at hjemlandet, som generelt er i stand til å forfølge sine borgere, kan utgjøre en risiko for akkurat denne søkeren. Det burde neppe innebære mer enn at søker foreholdes ASAs praksis og syn på landinformasjon og gir søker anledning til å kommentere denne. Denne fremgangsmåten har den rettssikkerhetsmessige fordel at søker tidlig etter at en dekkende fri forklaring er avgitt, blir gjort kjent med informasjonen som er av betydning for saken. Disse sakene preges også av uenighet omkring hva søkerne risikerer (f.eks. konvertitter fra Iran, homofile eller opposisjonelle fra Etiopia). For å sikre meningsfylte responser, bør søker gjøres oppmerksom på og las ta del i at landinformasjonen også viser reelle uenigheter mellom f.eks. UNHCR og ACCORD (ecoi.net),¹³⁰ informasjon om at Norges praksis for vurdering av risiko er strengere enn i andre europeiske land.¹³¹

Følgende eksempel er fra diskusjon mellom saksbehandler og leder i merknadene kan illustrere den glidende overgangen mellom avslag på risiko og avslag på troverdighet. Det er opplyst i saken at ASA etter fast praksis legger denne typer saker opp til avslag på troverdighet:

2. hånd: For meg lugger det litt at vi påpeker [manglende troverdighet] og så legger til grunn med henvisning til forholdet [at det] uansett ikke tilsier beskyttelse. Man kunne tenke seg å droppe all landinfo som innebærer at søkers opplysninger om forfølger ikke er troverdig og bare bruke Nick 9024 (vurderer ikke troverdighet da uansett ikke tilsier beskyttelse). På den annen side: Det at ny innkalling er lite plausibelt [T] tilsier at det kan være lett for ham å unngå den og at reaksjon på uteblivelse vil være begrenset. Jeg kommer ikke på noen bedre måte å gjøre det på enn den du har valgt så det får stå selv om det juridisk er litt lite konsekvent.

¹³⁰ ACCORD er et nytt Røde Kors drevet landinformasjonskontor som promoterer seg som «ecoi.net». Formålet er å bidra til en rettferdig og effektiv avgjørelse av asylsøknader ved å sikre enkel og rask tilgang til oppdatert landinformasjon til alle parter som arbeider med asylsaken. ACCORD arbeider i partnerskap med den tyske utlendingsforvaltningen som også driver nettstedet <https://www.ecoi.net/en/about/about-ecoi.net/>. UNCHR har til sammenligning et mandat i Flyktningkonvensjonen til å overvåke flyktingers forhold og avgjøre hvem som er flyktinger. De har også som eneste internasjonale organisasjon mandat til tilstedeværelse i land for å arbeide med flyktinger. De har siden rundt år 2000 drevet RefWorld med en søkbar landrapport og rettskilde database, se <https://www.refworld.org/>.

Bevisvurdering: Se vedtaket. Søkerens forklaring legges ikke til grunn for den rettslige vurderingen som noenlunde sannsynlig. Intervjuet kunne med fordel utfordret søkeren mer i tilknytning til at han har gitt lite informasjon, og at den informasjonen han har gitt står i direkte motstrid til tilgjengelig landinformasjon. Videre har jeg brukt deler av Nicket som omtaler tvangsrekruttering til Taliban i AFG-saker, da hovedtrekkene er generelt utformet og ikke særskilt knyttet til anførsler fra Afghanistan. Diskuterte dette med landansvarlig for PAK-porteføljen, [...], som sa seg enig i dette resonnementet.

I saken hadde saksbehandler (1. hånd) også benyttet formuleringer som gjelder at søker ikke har sannsynliggjort beskyttelsesbehov, men det var likevel tvetydig hvorledes den endelige begrunnelsen i vedtaket faktisk angikk troverdighet og ikke risiko. Dette ble påpekt av leder/kollega (2. hånd) som foreslo en endring som skulle vise tydeliggjøre at saken ble avslått på risiko:

Under 28 1 a-vurderingen skrev du: «UDI mener at det i utgangspunktet ikke er sannsynliggjort at du risikerer å bli innkalt til ny tjeneste.» Jeg tenker at slik det står ser det ut som om du feller anførselen på troverdighet. Derfor har jeg endret det til: «UDI mener at det i utgangspunktet er lite plausibelt at personer som har gjennomført verneplikt blir kalt inn på ny.» Det er jo det du argumenterer for under. Du viser at det er lite plausibelt, men innkallingen legger du til grunn likevel. Enig i det. Han har lagt den frem og forklart seg greit om den. Deretter viser du til at militærnekting er et ordinært straffbart forhold og ikke tilsier beskyttelse.

Her mener rapportskriver at begrepsbruken også synliggjør en feilslutning når det gjelder hva leder/kollega ønsker å klargjøre. Fra merknadene i saksgjennomgangen så skal benyttes formuleringen «trygt å returnere» i saker som avslås på risiko. Når 2. hånd i stedet foreslår å begrunne avslaget med at søkers anførsel er «lite plausible» (altså lite sannsynlig), så henleder det tankene på en troverdighetsvurdering.¹³² Dette viser dermed hvor lett tankeprosessen knyttet til troverdighet og risiko krysser hverandre i saksbehandlingen. Det finnes også eksempler der saksbehandler løste problemet ved å oppheve skillet, ved at en og samme begrunnelse utgjør både avslag på troverdighet og risiko.¹³³

Saksgjennomgangen indikerer at saker der forklaringen ikke støttes av landinformasjon om risikoen for forfølgelse, i utgangspunktet bør legges opp til avslag på risiko. Hvorvidt søkers frykt er overdreven eller uriktig, behøver ikke utgjøre et spørsmål om søkers troverdighet. Forfølgelsesgrunnlaget bør som i andre saker sikres i den frie forklaringen (etter dagens praksis kartlegges i oppfølgingsdelen) slik at det foreligger tilstrekkelig informasjon til eventuelt å foreta en troverdighetsvurdering. Saksbehandler bør i tillegg foreholde søker landinformasjon og UDIs praksis, samt gi anledning til å kommentere hvordan den risikoen som eksisterer i hjemlandet kan innebære en realitet for søker ved retur. Dersom saken etter dette fortsatt kan avslås på risiko, antas det at

¹³² Eks på begrunnelse i vedtak der det i merknadene gjøres klart det skal avslås på risiko: «UDI mener det vil være trygt for deg å reise tilbake til Etiopia selv om du er homofil.»

¹³³ I merknaden kom dette frem slik: «Avslag på både troverdighet og risiko. Jeg har flettet inn noen vurderinger som ligger i Nick 2695.»

fremgangsmåten vil styrke søkers rettssikkerhet, tydeliggjøre avslagsgrunnen i vedtaket og effektivisere vedtaksskrivingen at det ikke er nødvendig å begrunne et avslag på troverdighet.

5.5.2.3 Særlig om utlendingsloven § 38

Vurderingene etter utlendingsloven § 38 handler ofte om søkers helsesituasjon eller om søker tilhører en særlig sårbar gruppe.

Saksbehandlerne plikter å ta stilling i vedtakene om det foreligger sterke menneskelige hensyn, men saksgjennomgangen viser at det er noe ulikt hvorvidt forhold vurderes på eget tiltak eller hvorvidt søkers anførsler er det førende.

Dette fører til en noe underlig praksis der noen vedtak tar stilling til opplysninger om lettere psykiske problemer som åpenbart ikke medfører innvilgelse, mens andre saker med tilsvarende eller langt alvorligere forhold kun kommer med en konklusjon uten nærmere begrunnelse.

Det er også ulikt hvor langt saksbehandler går i å tolke hvorvidt informasjonen som gis i asylsaken, bør ses i sammenheng med vurderingen etter § 38. Saksuttrekket ga eksempel på at det i én søknad fra en enslig mindreårig fra [Irak] der det var anførte mishandling (barnespesifikk forfølgelse), ble denne anførselen trukket inn i §38-vurderingen. Til sammenligning, i annen sak der søker ble vurdert som 18 år (sak fra Afghanistan), så ble anførselene ikke trukket inn i § 38-vurderingen i det hele tatt.

Av merknadene fremgår dessuten at leder noen ganger må påminne saksbehandlere at det også må begrunnes om det kan innvilges som følge av en særlig tilknytning til Norge, f.eks. som følge av at søker har barn i Norge. Saksgjennomgangen gir derfor grunnlag for å se nærmere på kunnskap om rutinen for vurderingene og begrunnelsene etter utlendingsloven § 38. Rapportskriver har fått opplyst at det for tiden pågår et arbeid for å sikre mer enhetlige vurderinger.

5.5.3 Oppsummering

Saksgjennomgangen viste at det ikke fremgår av vedtakene når det senkede beviskravet kommer til anvendelse. De rettslige standardformularene i vedtaksmalen bør endres i samsvar med bevisreglene.

Nær alle avslagene (67 av 79) inneholder en begrunnelse for at søknaden kan avslås på troverdighet, mens kun et mindretall (12 av 79) avslås alene på risiko. Arbeidet med begrunnelsene for å avslå på troverdighet er relativt sett mer krevende enn arbeidet med å avslå på risiko. Saksbehandlerne benytter gjennomgående mye mer plass (talt i avsnitt/sider) og tid på å begrunne en troverdighetsvurdering. Det finnes også flere og mer presise Nick for å avslå på risiko enn for avslag på troverdighet.

Skillet mellom å legge opp sak til avslag etter risiko eller avslag etter troverdighet er samtidig utfordrende å opprettholde i noen saker. Særlig gjelder det sakene der både troverdighets- og risikovurderingen er avhengig av å vise til motstrid til landinformasjon. Ofte går vurderingene av risiko og troverdighet over i hverandre, men uten at det gjøres rede for hvordan bevisreglene er anvendt hva angår bevisbyrden, beviskravet, tvilsprinsippet og risikovurderingen. En annen svakhet

ved denne gruppen av vedtak er at søker i liten grad blir foreholdt motstridende landinformasjon og derfor heller ikke får anledning til å kommentere denne før vedtak fattes. Det er uklart hvilken funksjon troverdighetsvurderingen har ved siden av risikovurderingen i mange av sakene.

Fordi det er langt mer tidkrevende å vurdere troverdighet enn å vurdere risiko, bør det vurderes om praksis bør endres der flere saker legges opp etter risiko. Selv om UDI ikke foretar en slik endring, bør UDI sikre at søker blir foreholdt landinformasjon og forvaltningspraksis og får anledning til å kommentere opplysningene.

5.6 Opplegget videre

I det videre skal merknader og vedtak undersøkes nærmere og ses i sammenheng. Formålet er å forsøke å finne ut hvordan saksbehandlerne går frem i vurderingen og vektingen av bevis.

Fremstillingen er systematisert etter de fire ulike vurderingene som saksbehandler skal gjennomføre:

- vurderingen av identitet (5.7)
- bevisvurderingene (bevismessige problemstillinger) (5.8)
- utforming av begrunnelser for bevisresultatet (vektingen) og hvorfor det fører skal føre til avslag etter § 28 a eller b (subsumsjonen) (5.9 og 5.10)

5.7 ID-vurderinger

I alle vedtak skal det fremgå hva søker selv har lagt frem av id-dokumenter, hvilke undersøkelser utlendingsforvaltningen har gjort og hvordan UDI har vurdert søkers identitet.

5.7.1 Bruk av vedtaksmal og Nicks

Saksgjennomgangen viser at dette også gjøres i samtlige vedtak. Saksbehandlerne følger åpenbart vedtaksmalen og fyller inn nødvendig informasjon fra asylregistrering, fra PUs eget identitetsarbeid og intervjuet. Til dette gjelder ett unntak: Søk i åpne kilder tas som den klare hovedregel ikke med i vedtaksteksten. Det er ikke klart om dette unntas av kontrollhensyn eller av andre årsaker.

Når det kommer til vurderingen av om identitet er sannsynliggjort, har saksbehandlerne tilgjengelig ulike interne standarder (Nicks eller lister), alt avhengig av det land søker kommer fra.

Standardene/Nick-ene angir lett forståelige utgangspunkt for forvaltningens praksis, slik som «normalt kreves» eller «forventer at kan fremlegge». Enkelte utsagn i merknader gir inntrykk av at saksbehandlerne er forventet å bruke Nicks uendret, med mindre det er en god grunn til å endre Nicket, se f.eks. merknad i sak der søker er fra Irak:

«Når det er lagt frem gyldig originalt pass, samt NID, oppgitt alder legges til grunn og håndrots undersøkelsen underbygger det samme, så er det greit å tilpasse teksten i Nicket og ta bort en del som passer best i f.eks. AFG-saker. Rapportskriver foreslår å korte ned [Nicket/vedtaksteksten] til:

Etter en samlet vurdering av opplysningene i saken din, legger UDI til grunn fødselsdatoen din Vi har lagt vekt på at du har fremlagt gyldig reisedokument der datoen fremgår, det er heller ikke momenter i saken som skaper tvil om at denne alderen er riktig.»

5.7.2 Søk i åpne kilder

Saksuttrekket ga et blandet inntrykk av hva som gjøres i ASA når det gjelder søk i åpne kilder. På den ene siden ble det gjenfunnet i merknadene uttalelser som ga inntrykk av at det ble arbeidet grundig og systematisk med åpne kilder:

«Facebook – du har ikke vært inne og sett nøye på søkers profil. Det må gjøres. FB er en del av utredningsarbeidet og ASA har jobbet mye med dette siste året. At man ikke kan legge avgjørende vekt på FB er ikke riktig – spesielt når man ikke en gang har sett nøye på profilen. Det skal nok mye til at FB alene kan bevise en sak, men er ofte et viktig bevis. Det er eller kommet både retningslinjer og veiledninger til dette. FB er et veldig nyttig bevis i syriasaker, spesielt søkerens familie og venners profiler (det er mye lettere å manipulere egen profil enn kontaktenes). Det er generelt viktig at vi bruker FB aktivt og på samme måte i alle enheter og porteføljer. Generelt tenker jeg at vi må være nøye med å bruke Facebook som en nøytralt bevis – at vi ikke bare benytter det i avslag/tilbakekallsaker, men også i de tilfellene der FB profiler underbygger søkerens opplysninger.»

Dette utsagnet fra en kollega/leder skulle tilsi at søk i åpne kilder var noe som ble gjort regelmessig og hadde høy prioritet. Samtidig ga få av sakene dokumentasjon på at det var foretatt slike søk. Det kan være at det ble foretatt slike søk i mange av sakene, men at det ikke ble formidlet inn til saksbehandler i saken (i mangel av funn?). Dersom arbeidet ved ASA er systematisk, innebærer det at det i liten grad bærer frukter.

Når saksbehandler i disse få sakene vurderte bevisverdien av funn i åpne kilder, kunne omtalen i merknadene se slik ut:

«Politiet har gjort diverse funn på FB (se tidligere merknader her) i mars 2017. Søkerens navn er på arabisk på FB og Trekåler. Jeg finner ikke noen informasjon om søkerens FB-id i OSINT- rapporten fra politiet så det er vanskelig å skulle finne igjen FB-siden da navnet er på arabisk. Finner heller ikke FB-kontoen ved hjelp av de to telefonnumrene som står i OSINT- rapporten fra politiet. Har prøvd ÅK-søk på Google, Innstram og pipl ved søk på navnet hans samt telefonnummer uten resultat. Se også nedenfor vedr hvordan navnet skrives.»

UDI har i 2020 opprettet et midlertidig prosjekt som jobber med kvalitetsheving og økt standardisering av søk i åpne kilder.

5.7.3 Konklusjoner om identitet

I innvilgelsessakene konkluderes det om identitet er sannsynliggjort eller ikke. I avslagssakene har saksbehandlerne også mulighet til ikke å ta stilling søkers identitet.

Saksutvalget hadde en god del eksempler på at det i avslagssaker ikke tas stilling til identitet selv om det i merknadene fremgår at identitet anses dokumentert eller at det åpenbart er tvil om identitet. Det er uklart hvorfor det er så stor variasjon i praksis. Det er å forvente at det enten tas stilling som en del av avslagsarbeidet, eller at praksis er at identitetsspørsmålet overlates til politiet og returarbeidet.

Blant innvilgelsene finnes eksempler på at den troverdigheten søker har opparbeidet seg gjennom sin forklaring synes å bidra til en konklusjon om at identitet er avklart (sannsynliggjort) selv om de krav som stilles i den interne standarden ikke fullt ut er oppfylt. Det kan være at søkers identitet har vært av betydning for risikovurderingen. I den sammenheng er det tilstrekkelig at den er noenlunde sannsynliggjort, og så legges identitet uten videre til grunn for hele saken.

Sammenlignet med vurderingene av asylforklaringene er vurderingene av identitet ofte mer konkrete og strømlinjeformede. Det er entydige sammenhenger mellom de ulike resonnementene.

5.8 Bevisvurdering i merknadene og vedtakene

Bevisvurderingene kommer formelt til uttrykk i avslagene. Merknadene, som opprettes for å føre en dialog mellom saksbehandler og kollega/leder (her også i innvilgelsessakene), kaster i tillegg lys over hvordan det er resonnert om bevisvurderingen. Her tas bevismessige problemstillinger opp, hva det er enighet om og hvilke oppgaver ved bevisvurdering og begrunnelse som kan være vanskelig å løse. Merknadene kan også si noe om hvordan bevisutsagn vurderes og tolkes, hva saksbehandlerne legger i sin begrepsbruk, bevisregelforståelse og bevisregelbruk. Til saksgjennomgangen av hvordan saksbehandlerne foretar sine bevisvurderinger skal merknader og vedtak gjennomgås i sammenheng. Med mindre noe annet er sagt, gjelder saksgjennomgangen de 97 sakene som endte med avslag.

5.8.1 Oversikt over hovedfunnene: Hvordan det å begrunne troverdighet byr på utfordringer. Utflytende begrepsbruk når troverdighet beskrives. Vekting av utsagn knyttes til egne/ASAs forventninger. Bevisvurderingen skjer ved kumulering (opsamling) av «nok» vage eller unnvikende svar.

Saksgjennomgangen viste at det (med unntak av to saker) nær alltid var enighet om søker var troverdig. Det som bød på tvil, var begrunnelsen. Hvordan saksbehandlers bevisvurdering kan inngå som begrunnelser i vedtak var åpenbart det saksbehandlerne bruker mest tid og krefter på i vedtaksprosessen, både målt ut fra de spørsmål som ble stilt i merknadene, og den plass tema opptok. Funnet var slående, men samsvarer med funn i annen forskning.

Noe mer overraskende var det å finne at det ikke eksisterte en enhetlig, disiplinert begrepsbruk, og at den utflytende begrepsbruken ikke var gjenstand for diskusjon. Det ble funnet svært mange variasjoner og ulike ord og uttrykk når troverdigheten av søkers forklaring skulle beskrives, uten at valg og ord for å karakterisere asylforklaringen ble drøftet.

Det ble sjelden drøftet hvordan det enkelte bevisutsagn kunne vektes mot objektive bevis (som landrappporter). Når slik landinformasjon fantes var utfallet som oftest gitt. I de fleste tilfellene kunne ikke bevisutsagn måles etter annet enn saksbehandler eller ASAs forventninger til hva søker burde kunne opplyse om. Saksbehandler tematiserte ofte egen vurdering i merknadene, men uten at det førte til så mange drøftelser/uenighet. Saksbehandlers kontroll av om egen standard for hvordan tolke bevisutsagnet samsvarte med kollegas/leders, førte altså heller ikke til uenigheter.

Til sist viste saksgjennomgangen at bevisvurderingen i praksis går ut på å finne nok bevisutsagn som trekker i én retning (f.eks. nok vage og uforklarte bevis). Hva som var «nok», ble målt i lys av saksbehandler eller ASAs forventninger og kom til uttrykk i drøftelsene med kollega/leder i merknadene. Denne måten å tenke om bevisvurderingen innebærer at like typer bevisutsagn søkes, og dernest hopes opp på hverandre. Bevis kumuleres (samles opp) til mengden danner grunnlaget for ikke å legge asylgrunnlaget til grunn. Illustrert med et bilde der epler representerer søkers bevisutsagn, sier ett eple ingenting, men en sekk epler alt.

5.8.2 Enighet om når en søker er troverdig. Den største utfordringen ligger i å begrunne avslaget.

5.8.2.1 Hvordan forstå fraværet av uenighet om når en søker er troverdig?

Det mest slående funnet i merknadene handlet om hvor enige saksbehandler og kollega/leder var om *når* søker var troverdig. Det fantes kun to saker der saksbehandlers konklusjon førte til uenighet. Enigheten om søkers troverdighet gjaldt også innvilgelsene, samt de sakene der saksbehandler selv var i tvil om egen konklusjon (rundt 30 av sakene). Heller ikke her hadde kollega/leder noen annen oppfatning av vurderingen av troverdighet. Dernest var det også gjennomgående at det var vanskelig å begrunne konklusjonen det var enighet om. Den brede enigheten om at søker var troverdig, og at vansken lå i å begrunne hvorfor, gjaldt også innvilgelsene. I 131 av de 150 merknadene uttrykte saksbehandler usikkerhet eller noe usikkerhet om hvordan begrunne sakens utfall. I avslagssakene, som avsnittet her er begrenset til, gjaldt det i nær alle de 97.¹³⁴

Det ble holdt en konstruktiv tone i merknadene. Sett bort fra en viss kritikk ved mangler ved gjennomføring av intervju («kunne ha spurt mer om»), forelå kun tre saker der leders merknader var konfronterende og svært direkte i sitt syn på saksbehandlers arbeid. Temaene i disse tre sakene gjaldt at saksbehandler angivelig hadde misforstått hvordan en troverdighetsvurdering skal gjennomføres (spekulasjon i søkers forklaring og bruk av landinfo).

Funnet kan gi uttrykk for en respekt for at saksbehandleren, som er den som har intervjuet søker og har hatt en muntlig behandling av bevisene, er den som er nærmest til å konkludere om troverdighet. De senere års organisering av 2.-håndsfunksjonen kan styrke denne tolkningen. ASA har i større grad har gått bort fra faste 2.-håndsbehandlere, dvs. at det er færre som har en fast 2.-håndsrolle som tidligere innebar en noe større grad av faglig autoritet enn 1.-hånds saksbehandlere. En høyere grad av enighet enn tidligere kan derfor også skyldes at ikke alle saksbehandlerne opplever

¹³⁴ Det må her tas med at det finnes en rekke avgjørelser der det ikke skrives merknader eller der merknadene kun består av en-to setninger. Disse ble uttatt fra saksuttrekket til denne rapporten. Funnet kan derfor ikke tolkes slik at saksbehandlerne alltid mener det er vanskelig å vite hvordan å begrunne en sak.

at de har forutsetninger for å overprøve kollegaers vurderinger. Se motsetningsvis Liodden, 2019, der datamaterialet tydet på at en mer «flat struktur» ville føre til mer diskusjon og mer uenighet.¹³⁵

Funnet kan også tolkes slik at vi mennesker ikke er så uenige om hvem som er troverdig eller ikke, men at det vanskelige er å begrunne sakens utfall. Dette vil i så fall samsvare med funn og konklusjon i en doktorgradsavhandling om bevisvurderinger i straffesaker der dommerne under dommerkonferansen som oftest var enige om tiltalte var troverdig eller ikke, men der problemet var «hva de skulle gjøre med det».¹³⁶ Et forbehold må her tas til at fraværet av en enhetlig språkbruk kan dekke over en viss uenighet.

Rapportskriver foreslår at måten bevisene utfolder seg på, er en sentral del av det som leder til denne enigheten. I merknadene utspiller det seg tydelig enighet om at ved gjentagelsen av vage/unnvikende svar om samme tema, så begrunner det manglende troverdighet. En forutsetning for enigheten er at spørsmålstillingen har vært rimelig og at spørsmålet ikke bare er stilt en gang («søker fikk mange anledninger til ...»). Hvis prosessen er det sentrale punktet der enighet oppstår, innebærer det at bevisvurderingen styres av tilblivelsen. I ASA i dag innebærer det at den styres av intervjuteknikken. Som rapportskriver har argumentert med over, bør den styres av informasjons-, utrednings- og tilretteleggingsplikten (se 5.4.10 om intervjuet).

Det tas forbehold om at det ikke er så utbredt at det å skrive begrunnelser er utfordrende. Saker der det ikke er opprettet merknader, er ikke tatt med, og årsaken til at merknader ikke er opprettet, kan ha å gjøre med at saksbehandler relativt enkelt kunne ha skrevet en begrunnelse.¹³⁷

Det ligger også et forbehold i at merknadene, som nevnt over i punkt 5.5 (generelt om merknadene), kan gi uttrykk for en konsensus etter at saksbehandler og kollega/leder har drøftet saken igjennom på forhånd. Videre tas det forbehold om at en disiplinert begrepsbruk kan tenkes å avdekke flere uenigheter.

Med disse forbeholdene gir funnet grunnlag for å trekke en konklusjon om at den store utfordringen i praksis *ikke* handler om å finne ut av om søkers forklaring skal legges til grunn eller ikke. Utfordringen handler i stedet om hvordan begrunne dette standpunktet. En nøkkel til enigheten kan være hvordan bevisene har blitt til.

Det kan spørres om det er problematisk at det hersker så stor enighet om hvem som er troverdig. I Liodden, 2019, var en sentral anbefaling at det ikke var et godt tegn at det eksisterte en slik enighet. Funnet i Fullu-Skyberg, 2019, tyder imidlertid på at dette er noe som heller bør avmystifiseres. Slik

¹³⁵ Datamaterialet tyder på at når det er faste annenhender, kan det føre til at førstehendene kjenner til deres tenkemåte og begynner å skrive vedtakene i tråd med annenhendenes oppfatninger. Mens når de ikke vet hvilken annenhånd de får, så kan det gjøre både at de tenker mer selvstendig og at de begrunner sitt syn bedre, se «accountability to peers», s. 228 i Liodden, 2019.

¹³⁶ Funnet samsvarer med funnet i en retts sosiologisk doktorgradsavhandling der forskeren bisatt domsforhandlingene i en større mengde straffesaker, se Lisbeth Fullu-Skyberg, 2019.

¹³⁷ Fra det første saksuttrekket måtte det tas vekk 11 slike saker der det ikke var opprettet merknader/merknadene utgjorde kun 1–2 setninger. Det kan derfor antas at det gjelder rundt 10 % av sakene.

rapportskriver forstå Liodden, gjelder ikke problemet *at* utfallet ofte blir synlig for saksbehandleren før argumentasjonen for vedtaket, men i hvilken grad det er nødvendig med en diskusjon om dette for å hindre forutinntatte oppfatninger. Rapportskriver mener at for forvaltningens formål bør det ha størst betydning hva som er årsaken til saksbehandlerens utfordring med å begrunne vedtak, og slik rapportskriver ser det, er det ingenting i saksgjennomgangen som tyder på at det har å gjøre med en mulig overdreven konsensus hva angår hvilke søkere som er troverdige.

5.8.2.2 Hva er det som gjør at det er vanskelig å begrunne en konklusjon som det er enighet om?

I noen av sakene ble det tatt opp at det var mangler ved intervjuet som gjorde det vanskelig å skrive begrunnelser («kunne ha vært spurt mere om», «rotete intervju»). Men i all hovedsak ble intervjuene her beskrevet som et «grundig» og «godt» bevisgrunnlag for vedtaksfatting. Utfordringene saksbehandlerne tok opp, angikk hva som var en rimelig tolkning av søkerens ulike utsagn og hvordan de kunne brukes i vedtaket («kan det brukes?» eller «kan det brukes på denne måten?»).

I sin respons kunne kollega/leder enten gi støtte til at saksbehandlerens utkast var tilstrekkelig eller gå inn og løse bevisusikkerheten. Kollega/leder hentet da frem andre utsagn fra intervjuet eller foreslo andre bevismessige utgangspunkt (andre innfallsvinkler) til hvordan begrunne avslaget. Når kollega/leder foreslå å ta et annet bevismessig utgangspunkt, handlet det om at saksbehandlerens utgangspunkt i søkerens anførsel om beskyttelse bestod av usikre bevisutsagn. Svar fra en annen del av intervjuet hadde et mer åpenbart vagt og unnvikende innhold. Det bevismessige utgangspunktet ble endret til et tilgrensende tema.

I et eksempel fra saksuttrekket ble det bevismessige utgangspunktet om tvangsekteskap (der utsagnene hadde usikkert innhold) endret til et utgangspunkt om familiekulturen utfra en vurdering av søkerens noe motstridende svar på hvorfor familieoverhodet lot henne reise alene. Med andre ord, søkerens troverdighetsbrister ble kumulert (oppsamlet) ved at det ble skapt en sammenheng mellom dem. Sammenhengen oppstår ved at utgangspunktet for bevisvurderingen endres. Det bevismessige resonnementet ser slik ut:

- fordi søker har hatt stor bevegelsesfrihet, legges ikke trusselen om tvangsekteskap til grunn som tilstrekkelig sannsynliggjort,
- at det ikke foreligger beskyttelsesbehov, underbygges ved at søkeren forklarer seg noe unnvikende om de trusler hun skal ha blitt utsatt for

Eksemplet illustrer en vellykket endring av det bevismessige utgangspunktet som følge av at søkeren forsøkte å dekke over egen bevegelsesfrihet når dette ble tatt opp som et bevis for at det ikke forelå trussel om tvangsekteskap. Det kunne konstateres intern motstrid. Dette hørte imidlertid til unntaket. Intern motstrid ble bare brukt som begrunnelse i rundt 20 av de 97 avslagene. I de fleste sakene gjaldt utfordringen hvordan vurdere detaljnivået målt opp mot ASAs forventninger eller hvordan generell landinfo kunne brukes til å etablere ekstern motstrid. Til det siste endte vurderingene også her med å handle om detaljnivå; dersom søkerens forklaring kan ha funnet sted til

tross for at landinformasjon eller sier at dette skjer i liten utstrekning, burde søker klare å komme opp med mange relevante detaljer om hendelsen.

Eksemplet illustrer også en forsvarlig endring av det bevismessige utgangspunktet fra anførsel om trussel til en sentral egenskap ved forfølger. Sakene om kjønnsbasert forfølgelse utgjorde alle eksempler på at en slik forflytning var forsvarlig. I de fleste saker har imidlertid ikke søker førstehåndskunnskap om forfølgers motiver og egenskaper, og det oppstår da et behov for å forklare hvorfor det er relevant å ta utgangspunkt i mer perifere deler av forklaringen. I denne studien førte det for langt å gå nærmere inn på denne delen av bevisvurderingen, og rapportskriver har nøyd seg med å konstatere at det her kan ligge en utfordring.

At saksbehandlerne opplever det som en utfordring at det ikke kommer nok ut av intervju som kan brukes til å fatte vedtak, samsvarer med svar i en Quest Back-undersøkelse fra 2014.¹³⁸ De svarene som ble gitt den gang, er derfor fortsatt relevante. Funnene i denne rapporten danner grunnlag for å si noe nærmere om hvorfor det er slik. Rapportskriver mener det kan pekes på to–tre grunner, der den første angår bevisinnhenting (allerede omtalt i 5.4.10 ovenfor) og de øvrige angår bevisvurderingen:

- *Bevisinnhenting:* Grunntanken om at detaljer i svarene vil kartlegge et beskyttelsesbehov skaper et problem i vedtaksfasen. Gjeldene tilnærming til bevisinnhenting (tema-trakt-detalj) anses ikke som et egnet verktøy for produksjon av sikre (robuste) bevisutsagn fordi det i praksis ender med usikkerhet når det kommer til *hva* søker har svart vagt eller unnvikende på.
- *Kumulering av bevis:* Bevisvurderingen innebærer i praksis en kumulering (oppsamling) av vage og unnvikende bevisutsagn, som til slutt skal danne et sikkert bevisgrunnlag som avslaget kan begrunnes med. Tilnærmingen blir problematisk når intervjuet ikke produserer sikre nok bevisutsagn. Saksbehandler blir usikker på hva som «kan brukes» i en slik kumulering. Det oppstår et paradoks når intervjuene fortsatt karakteriseres som «grundige» og «gode» til tross for at de ikke har produsert sikre (robuste) bevis til bruk i vedtaksfasen.
- *Overstyring av saksbehandlers utgangspunkt for bevisvurderingen:* Kollega/leder løser noen ganger bevismangelen ved å hente fram eksempler på mer tydelig unnvikende svar fra andre deler av forklaringen. Når kollega/leder går inn og henter fram bevisutsagn fra andre deler av intervjuet, overstyres det bevismessige utgangspunkt som saksbehandler mente at var riktig eller mulig å ta (i all hovedsak tas utgangspunkt i anførselen om risiko). Siden dette ikke er tematisert, fortsetter saksbehandler å produsere et bevismessig utgangspunkt i søkers anførsler, og det etterfølgende spørsmålet om hvordan begrunne avslaget.

¹³⁸ Bollingmo et.al., 2014.

5.8.2.3 Innebærer kumulering av vage og unnvikende svar fra ulike deler av asylforklaringen et problem?

I juridisk teori sorterer spørsmålet om kumulering av bevis under «oppdelingsproblemet». I asylsaker oppstår oppdelingsproblemet ved at den kan spørres om beviskravet blir strengere etter som det 1) kreves at det både må anses noenlunde sannsynlig at søker har vært arrestert, og at søker har utført politisk aktivitet som kan medføre slik forfølgelse, eller 2) at det kreves at de to forholdene vurderes under ett. I det første tilfellet kumuleres tvil, mens det ikke forekommer en slik kumulasjon dersom hendelsesforløpet vurderes under ett.

I juridisk teori antas at den med bevisbyrden for en påstand (her søker hva angår asylforklaringen) verken kommer dårligere eller bedre ut når bevistemaene kumuleres enn om hendelsesforløpet vurderes under ett (3.2.5 ovenfor). Det skal derfor ikke ha noe å si for det kravet som stilles til bevis i asylsaker, at ASA kumulerer (samlar opp) ulike vage og unnvikende bevisutsagn for å komme til at forklaringen ikke kan anses som «noenlunde sannsynlig», eller om forklaringen ses under ett.

Forutsetningen for at dette skal gå ut på ett, er at det foreligger en nødvendig årsakssammenheng mellom de to bevistemaene slik eksemplet med fengsling og politisk aktivitet illustrerer.

Praksisen der saksbehandler endrer det bevismessige utgangspunktet for å avhjelpe problemet med at det ikke foreligger sikre (robuste) nok bevis, kan derimot legge forsvarligheten av bevisvurderingen noe på strekk: Utgangspunktet er at saksbehandlerne har foretatt en fri vurdering av bevisene og kommet til en konklusjon som kollega/leder er enig i. Det er nærliggende å anta at denne konklusjonen også er basert på et korrekt bevismessig utgangspunkt (søkers anførsler om risiko legges ikke til grunn). Rapportskriver antar at kumuleringen av vage uttalelser fra andre deler av asylforklaringen i praksis utgjør en «nødutgang» i mangel av robuste bevis.

Rapportskriver anser at slike hopp i det bevismessige utgangspunktet er egnet til å stille spørsmål ved forsvarligheten av bevisvurderingene. Samtidig er det ikke til å komme bort ifra at alle bevisvurderinger vil ha et innslag av valg og rene rimelighetsvurderinger. Usikkerheten som skapes, kan bøtes på ved at vedtakene er tydeligere på hvorfor ett vagt utsagn fra én del av asylhistorien er egnet til å forklare manglende troverdighet ved en annen (sentral) del. Dernest kan det tydeliggjøres hvorfor saksbehandler mener at det er rimelig å trekke en linje fra det ene til det andre. Dersom en slik tankeprosess ender for nær en ren spekulasjon, bør asylforklaringen i stedet legges til grunn som «noenlunde sannsynlig».

5.8.3 Hvordan vurderes (karakteriseres) og vektet søkers bevisutsagn?

5.8.3.1 En kort oppsummering av problemstillingen og funnene så langt:

Utgangspunktet for saksbehandler er at utfallet må bestemmes og bevisbedømmelsen må begrunnes. I praksis så bestemmes det (at det skal gis avslag) før arbeidet med den offisielle begrunnelsen begynner (bare avslag begrunnes med en bevisvurdering). Videre viser saksgjennomgangen at i de aller fleste saker så vil ikke politiets arbeid med identitet ha betydning for

begrunnelsen. Heller ikke søk i åpne kilder gir i noen utstrekning nye bevis av betydning (se 5.3 ovenfor om hvordan bevisbildet når saken ankommer Utlendingsdirektoratet). Bevisbildet består følgelig, i all hovedsak, av intervjuet (søkers bevisutsagn) og generell landinformasjon. I denne situasjonen vil saksbehandler først vurdere om asylforklaringen står i motstrid til landinformasjon. Som vist over, byr generell landinformasjon på utfordringer i alle saker der søker kommer fra land som er i stand til å utsette sine borgere for forfølgelse, tortur og drap, men der dette gjøres i begrenset utstrekning (se ovenfor 5.5.3 og 5.5.2.2 om avslag på risiko og avslag på troverdighet). Både i saker der det foreligger landinformasjon, men denne kun sier noe om sannsynligheten av søkers frykt for forfølgelse, og der det er lite eller ingen landinformasjon, må saksbehandler vurdere godheten av søkers utsagn som bevis. Klare utsagn vil være et mer sikkert (robust) bevis, mens utsagn der det er mer usikkert hva søker svarer på eller opplyser om, vil være mer usikre. En forsvarlig bevisvurdering må bygge på noenlunde sikre bevis (se 3.1.2 ovenfor). Slik som nettopp gjennomgått, viste saksgjennomgangen at saksbehandlerne opplever at den store utfordringen med å skrive begrunnelser til vedtak er at det ofte er usikkert hva som kan trekkes ut av søkers bevisutsagn når disse skal inngå i en begrunnelse om manglende troverdighet. Spørsmålet er hvordan saksbehandlerne løser dette bevisproblemet. Gjennomgangen av merknadene viste at problemet løses ved å spørre hvor mange vage svar av noe usikker utsagnsverdi som det må vises til, og at det er usikkert hvilket beviskrav som anvendes når søkers utsagn veies opp mot landinformasjon som «usannsynlig»:

5.8.3.2 Hvor mye må med i begrunnelsen av vage, unnvikende eller motstridene utsagn for å treffe vedtak?

Hvor mange utsagn ender opp med å være «nok» i praksis når vedtaket til slutt blir fattet? Ved å telle avsnitt i avslagene som har med troverdighetsvurdering å gjøre, ser man ikke bare at disse vurderingene er mer omfangsrike enn når det avslås på risiko. De teller på det minste 2–4 avsnitt/begrunnelser. Noen avslag går over flere sider der de lengste inneholdt 12–15 avsnitt/begrunnelser. Ett vedtak inneholdt 26 avsnitt/begrunnelser for å avslå på troverdighet. Som et anslag har rapportskriver inntrykk av at det vanligste er å komme opp med 4-6 avsnitt/begrunnelser når det avslås på troverdighet.

5.8.3.3 Hvordan er fravær av drøftelser av karakteristikken som benyttes i troverdighetsvurderingene et problem i saksbehandlingen?

De ordene som benyttes for å beskrive en asylforklaring har en deskriptiv funksjon. De har ikke et normativt innhold, slik som momenter eller vilkår, men er beskrivende. De fungerer ved å kjennetegne eller gir karakteristikker av et bevis. Hvilke ord som kan benyttes, må likevel forholde seg til en ytre saklighetsgrense for å overholde grunnleggende krav til god forvaltningsskikk.

Selv om det her ikke er snakk om regler eller kriterier, var det noe overraskende at merknadene ikke inneholdt noen drøftelser av begrepsbruken. Det var for eksempel ingen drøftelser av når «detaljert» var riktig å anvende, eller hvorfor «plausibelt» benyttes når det i sammenhengen betyr eksakt det samme som «sannsynlig» og om dette er riktig når beviskravet er «noenlunde sannsynlig».

Når det samtidig kunne observeres at det er svært mange ulike karakteristikk av asylforklaringene i omløp, var det uventet at begrepsbruken ikke ble problematisert: Det ble identifisert over 100 ulike begreper og uttrykk som ble benyttet for å beskrive asylforklaringene i vedtakene eller merknadene. En del av disse kan ses som synonyme, varianter eller presiseringer av hverandre, se vedlegg II. Det var også glidende overganger fra et uttrykk til et annet («lite detaljert», «vagt», «gir ingen opplysninger»). Det var derfor vanskelig å ordne ord og uttrykk i overordnede kategorier.

Det ble ikke registret noen direkte usaklige karakteristikk, men det var et stort innslag av spekulasjon, og det var usikkert hvilket beviskrav som ble anvendt:

- I et fåtall av sakene ble utsagnet vurdert opp mot saksspesifikk landinformasjon, noe som gjorde vurderingen saklig.
- I saker der utsagnene kunne vurderes opp mot generell landinformasjon, var det usikkert hvilket beviskrav som ble anvendt når det ble konkludert med at søkers utsagn i lys av landinformasjon var «usannsynlig» eller «lite plausibel».
- I de fleste saker måtte bevisutsagnet måles opp mot saksbehandlers/ASAs forventninger om detaljnivå, noe som ledet til både et element av spekulasjon og usikkerhet om rett beviskrav var anvendt.

Bruk av antagelser er en legitim del av bevisvurderinger så lenge de er saklige og ikke inneholder rene spekulasjoner. I asylsaker vil det være særlig vanskelig å unngå bruk av antagelser om hva søker burde kunne ha opplyst om. Forslagene til endring av formål med bevisinnhenting antas å kunne redusere behovet for bruk av antakelser noe. Det er også mulig å ramme antagelsene bedre inn. Rapportskriver anser et behov for å klargjøre grensen til det usaklige og spekulative. I tillegg bør det oppstilles en grense mot begreper med et juridisk og kvasijuridisk innhold for å sikre at rett beviskrav er anvendt.

Rapportskriver anser bruken av «plausibelt» som et eksempel på et kvasijuridisk uttrykk som bør unngås. I beviseteorien forstås plausibelt synonymt som sannsynlig, men begrepet er annerledes enn sannsynlig fordi det peker et utsagn som utfra sin kontekst inntil videre fremstår som sannsynlig. Begrepet inngår ikke som en naturlig del av norsk språk, og når det benyttes, så signaliserer det et spesielt innhold som det ikke har, se ovenfor i 3.1.5 (om innarbeidede begreper i bevisvurderingen) og 4.3 (om juridisk stammespråk). Når det i en begrunnelse for et avslag står at søkers forklaring ikke anses som plausibel, er det derfor uklart hva som menes, men det som er sikkert, er at det reiser tvil om rett beviskrav («noenlunde sannsynlig») er anvendt.

Det kan tenkes at det også er hensiktsmessig å stramme inn begrepsbruken. Det er uklart hva det bidrar med i saksbehandlingen at en forklaring like gjerne kan karakteriseres som «merkelig» enn som «oppkonstruert». Slike ærlige meninger om hva søker har gjort (løyet om) går litt lengre enn det bevisvurderinger helst skal befatte seg med. Bevisvurderinger skal konkludere om de bevisene som til enhver tid ligger i saken, og har ikke som mål å si noe om de egentlige sammenhenger i verden utenfor.

Opprydningen kan også bestå av at begrepene «sammenhengende» og «uten motstrid» befestes som overordnede kategorier, jf. EU-direktivet Artikkel 4.5 bokstav c). Detaljnivå er ikke eksplisitt nevnt i EU-direktivet.¹³⁹

5.8.3.4 Hvorfor drøftes i så liten grad hvordan bevisene kan vektes mot hverandre?

Det andre funnet som overrasket, var at det var begrenset med diskusjon om vektning av bevis i merknadene. Reglen om den frie bevisvurderingen forutsetter at bevisene vektes. Med det menes at de tillegges betydning, stor eller liten, eller at ses bort fra som mindre relevante for sakens utfall. Som nevnt ovenfor i kapittel 5.4.10.2 om vil vektning av bevisutsagnene ha betydning for hvilken betydning sterke og svake punkter i asylintervjuet får i saken. Valget om hva som skal tillegges stor eller avgjørende vekt vil ofte sammenfalle med hva som oppfattes som det sentrale, springende punkt i saken: Søker kan for eksempel mene at det er truslene som er fremsatt av forfølger, mens forvaltningen mener at søkers forklaring her er for vag, og at det må tas utgangspunkt i at truslene ikke førte til konsekvenser for søker. Slike tankeøvelser om hva som skal utgjøre utgangspunktet for bevisvurderingen går gjerne forut for en konklusjon om hvilke bevis som ender opp med å bli tillagt stor eller avgjørende vekt. Som merknadene viser er dette en øvelse som i liten grad blir gjennomført. Funnet kan forstås på flere måter:

På den ene side, siden slike tankeøvelser også handler om hvilken av de ulike hypotesene som etter hvert ble funnet bevist, indikerer dette hypotesetenkningen får liten eller ingen betydning når saksbehandler går over i vedtaksfasen. På en annen side, funnet kan også indikere at asylforklaringen ikke representerer noe enten-eller, som forkastes eller aksepteres. Fraværet av drøftelser av vekt og bevismessig utgangspunkt kan indikere at vedtaksfattingen er toppstyrt, det foregår ikke reelle bevisvurderinger i den forstand som beskrevet i avsnittet over, men i stedet en beskrivelse av bevisene slik de passer med en på forhånd gitt praksis.

Dersom den siste tolkningen av funnet er mest treffende, kan igjen saker der søkere er fra land som er villig til i å utsette sine borgere for forfølgelse, men der forfølgelse ikke er så utbredt, tjene som eksempel. I disse sakene vil søker nær alltid høre til en gruppe som staten kan tenkes å forfølge. Den bevismessige problemstillingen er hvor utbredt og vilkårlig forfølger kan tenkes å handle?

Problemstillingen er drøftet ovenfor under spørsmålet om det i disse sakene er riktig å avslå på troverdighet når det i realiteten tas stilling til om det foreligger reell risiko ved retur (5.5.2.2), og tjente der som eksempel på hvordan det er uklart hvordan saksbehandlerne forstår og anvender beviskravet (5.5.3).

¹³⁹ I EUQD Artikkel 4(5) er ikke «detaljer» eller «detaljnivå» nevnt som begrep. At en forklaring må være tilstrekkelig detaljert kommer indirekte frem under bokstav a) og b) som gjelder søker medvirkningsplikt:

- (a) the applicant has made a genuine effort to substantiate his application;
- (b) all relevant elements at the applicant's disposal have been submitted, and a satisfactory explanation has been given regarding any lack of other relevant elements

Når det i disse sakene foreligger få drøftelser mellom saksbehandler og kollega/2. hånd om hvilken vekt ulike bevisutsagn kan gis, gir det en sterk indikasjon på at det ikke har foregått en reell vekting av bevisene. Motsetningsvis, dersom saksbehandlerne gjennomgående hadde drøftet hvilken vekt som kunne gis til en tilforlatelig forklaring om forfølgelse opp mot at generell landinformasjon ikke avkrefte noen risiko, ville det ha gitt illustrasjon til en reell vekting av bevisene. I stedet spørres om og vurderes svar som i realiteten angår søkers generelle troverdighet eller søkers subjektive frykt til å avslå disse sakene, se 5.5.2.2 ovenfor.¹⁴⁰

To saker (innvilgelser) ga imidlertid et tydelig eksempel på at saksbehandler foretok en slik vekting av bevisene. Søkers forklaring ble i begge saker ansett som tilforlatelig og tillagt større vekt enn den generelle landinformasjon som ikke kunne avkrefte at staten forfulgte på grunnlag av den anførte konvensjonsgrunnen. I begge saker bemerket kollega/leder (2. hånd) at vedtaket ikke var i tråd med den praksis som vanligvis ble fulgt som følge av landinformasjon.¹⁴¹ At eksemplene var svært få, viser at saksbehandlerne i liten grad vektet bevisutsagn mot landinformasjon. Dersom det gjennomføres endringer der saksbehandler må foreholde søker bevis av betydning (her landinformasjon), antas at det at saksbehandlerne må settes bedre i stand til å foreta en slik vekting av bevisene. (5.4.10).

Hvis det etter en slik reell avveining besluttes at saken legges opp til avslag, bør hovedregelen da være at det avslås på risiko. Resonnementet i et slikt avslagsvedtak kan se slik ut:

- Søkers forklaring om deltakelse i hjemmekirker legges til grunn, også den delen der søker forklarer om trakassering ved inngangsdøren og telefonoppringninger hjem.
- Søkers forklaring tillegges vekt i saken. Det betviles ikke at søker på denne bakgrunn kan ha en subjektiv frykt for forfølgelse.
- Bevisbyrden går over på forvaltningen for at det er trygt å returnere. Etter fast forvaltningspraksis innvilges ikke beskyttelse i disse sakene. Forvaltningen legger vekt på ... landrapporter som bekrefter at trusler som søker har forklart om, finner sted, men at forfølgelse skjer i svært begrenset utstrekning.
- Søker er blitt forelagt denne landinformasjonen og orientert om praksis. Søker er også orientert om landrapport ... som støtter opp om en reell risiko for forfølgelse fordi truslene effektivt undertrykker religiøs praksis.
- Søker har gitt følgende respons: Søker har bedt om at det legges avgjørende vekt på ... rapporten. Ved retur vil søker få sin religiøse praksis vesentlig innskrenket.

¹⁴⁰ Saksbehandler kunne i en del av disse sakene kommet frem til samme resultat ved å ta utgangspunkt i at søker ikke har oppfylt sin medvirknings- og opplysningsplikt. Innholdet i søkers subjektive frykt antas å ligge utenfor det en vurdering av om søknaden er «velbegrunnet» skal befatte seg med. Goodwin-Gill har tatt til orde for at søker subjektive frykt i noen saker kan danne grunnlag for innvilgelse, selv om risikoen ved retur ikke når opp til å være «reel». Internasjonal flyktningerettslig litteratur har ikke tatt opp i seg dette. Betydningen av søkers subjektive frykt er drøftet i NOU 2004:20, men var ikke noe utvalget gikk inn for at dette skulle danne grunnlag for innvilgelse. Søkers subjektive opplevelse av risikoen bør dermed heller ikke være en størrelse som skal inngå i avslag.

- Forvaltningen er uenig i at det press som eksisterer, innebærer at søkers religionsutøvelse vil medføre reell risiko for forfølgelse. Det er lagt avgjørende vekt på at søker ikke har erfart forfølgelse og at den landinformasjon søker påberoper seg, ikke dokumenterer at situasjonen i dag er så tilspisset at den effektivt undergraver utøvelsen av søkers religion.

Det samme resonnementet kan benyttes for alle av konvensjonsgrunnene, eksempelvis i saker der konvensjonsgrunnen er sosial gruppe, kan det foretas reelle avveininger av forklaringer om kjønnsbasert forfølgelse, seksuell orientering, barneforfølgelse mv.

Denne tilnærmingen bør også åpne for at saker kan ende med innvilgelse dersom søkers relasjon til forfølger tilsier at risikoen er uforutsigbar, slik som eksemplifisert i de to sakene nevnt over.

5.8.3.5 Hvorfor drøftes ikke anvendelsen av beviskravet «noenlunde sannsynlig» eller kravet til at risikoen skal være «reell»?

Saksuttrekket inneholdt ingen eksempler på drøftelser av at *alle* forutsetningene for å anvende beviskravet er vurdert, jf. HR-2011-2133-A og HR-2015-2524 (se 3.2 om de særskilte bevisregler i asylsaker). Gjennomgående blir vurderingen av om bevisbyrde, beviskravet og risikovurdering oppfylt sett som en konsekvens av utfallet av troverdighetsvurderingen. Dette inntrykket forsterkes ved at begreper med rettslig innhold benyttes som karakteristikk på asylforklaringen (f.eks. søkers forklaring er «ikke plausibel» eller «usannsynlig»). Det ble funnet noen få referanser i merknadene til beviskravet er «noenlunde sannsynlig».

Saksgjennomgangen viser også at det i merknadene noen ganger løftes frem spørsmålet om «terskelen» for tilstrekkelig risiko for retur er nådd. Spørsmålet kan f.eks. være knyttet til hvor sårbar en enslig kvinne ved retur til et urolig område er, eller om søkers profil som opposisjonell, er tydelig nok. Noen ganger er det også knyttet til søkers opplysninger om nettverk eller ressurser, men ofte vil spørsmålet gjelde hvordan forfølger kan ventes å opptre. Dette kan søkeren vanskelig bidra til å opplyse. Bevisbyrden for at det er trygt å returnere, er også lagt til forvaltningen.

I saker som gjelder vurderingen etter utlendingsloven § 28 første ledd b) (generell sikkerhetsrisiko), synes vurderingen ikke å by på mange vanskeligheter. Retningslinjer og interne notater gir i dag detaljerte føringer på hvordan risikonivået er vurdert og hvilke grupper som er sårbare. Grunnlaget (landinformasjon om risikonivå og identifisering av sårbare grupper) blir tatt med i vedtakene. Saksbehandlerne har godt formulerte vedtaksmaler tilgjengelig som er lett å passe inn i saken.

Rapportskriver har sett praksisen opp mot hvordan vedtaksmalene er utformet. Vedtaksmalene angir som rettslig utgangspunkt for bevisvurderingen en henvisning til søkers bevisbyrde. Hvilket beviskrav det er tatt utgangspunkt i, er noe uklart:

«Vi mener at du ikke i tilstrekkelig grad har klart å vise at du har en velbegrunnet frykt for forfølgelse som kan knyttes til en eller flere av disse forfølgelsesgrunnene. En person som har søkt om beskyttelse skal etter beste evne og i tilstrekkelig grad underbygge sine asylansørsler. Hvis UDI mener at personen er generelt troverdig, skal tvil om fakta i saken komme personen til gode.

Vi har gjort en helhetlig vurdering av opplysningene i saken din, og vi mener at troverdigheten din er så svekket at vi ikke legger til grunn forklaringen din om ...¹⁴²»

Gjengivelsen passer ikke helt med bevisreglene slik de er utlagt av Høyesterett og i forarbeidene. For det første gjelder et beviskrav om «noenlunde sannsynlig» som ikke nevnes. Den plass «generell troverdighet» har i bevisvurdering er mer uklart, men det fremstår ikke som riktig at generell troverdighet utgjør et vilkår for anvendelsen av tvilsprinsippet. En slik rettsforståelse antas å komme på kant med EMDs praksis og krav til en bred vurdering av «real risk».

En mulig forklaring på at det er få drøftelser av beviskravet «noenlunde sannsynlig», kan ligge i at vedtaksmalene ikke benytter begrepet. Når det kommer til forutsetningene for når beviskravet skal anvendes, har ikke saksbehandlerne fordelen av å kunne forholde seg til en lovtekst. Bevisregelen er utformet i ulike høyesterettsdommer med referanser til forarbeidene. Rapportskriver anser at det er et behov for å kodifisere bevisreglene.

Fra saksgjennomgangen kan gjengis følgende eksempel som er illustrerende på alle de tre problemstillinger som er tatt opp under spørsmålet om hvordan saksbehandlerne vurderer og vektet søkers bevisutsagn. Saksbehandler reiser spørsmålet om hvor mye som er «nok». Utfordringen oppstår når avslag på troverdighet i realiteten utgjør et avslag på risiko og følgene det har for at det er forvaltningen som har bevisbyrden for at det er trygt å returnere. Følgende merknad gir et illustrerende eksempel på hvordan vurdering av bevisutsagn og vurderingen av hvilket beviskrav som skal legges til grunn, ikke deles opp i to ulike prosesser. Saken ble beskrevet som ikke spesielt vanskelig å avgjøre, men at begrunnelsen bød på noen utfordringer:

«RISIKO. Har lagt det til grunn at [søker] er kristen. Synes [søker] forklarer seg greit nok om det til at vi må mene at det er «noenlunde sannsynlig». [Søker] har forklart at [søker] hadde mange spørsmål knyttet til islam da [søker] var yngre og brøt med islam som følge av [x]. [Søker] knytter også omvendelsen til [x], nevner (ganske mange) bibelsteder, viser til en nylig religiøs innsikt (s 8), og at relasjonen mellom [søker] og moren har endres (s 13). Alt i alt knytter [søker] konverteringen til handlinger, tanker, følelser, samt endring og tid. Finner ikke at noen av troverdighetsindikatorerne er relevante for denne delen av [søkers] forklaring.»

Så langt har saksbehandler vurdert forklaringen om asylgrunnen som troverdig og impliserer at søkers bevisbyrde anses oppfylt på dette punkt. Forklaringen ligger an til å anses som «noenlunde sannsynlig.»

Saksbehandler går så over til å vurdere troverdigheten av hendelser knyttet til en hjemmekirke der problemet er at saksbehandler ikke hadde oppklart uklare sider ved historien under intervju:

¹⁴² Det skal ha blitt innført nye Nick til bruk for vurdering av troverdighet som benyttes i dag, men som har de samme svakhetene, se vedlegg.

«Litt usikker på vurderingen av det [søker] sier om [pastor]. Jeg synes det er litt knapt. På den annen side er ikke intervjuet slik at dette kan brukes mot [søkers] forklarings troverdighet. Det ser ut som at [søker] tenker at jeg vil ha fakta om dem. Og det har jeg ikke oppklart godt nok. Også det [søker] sier om hjemmekirken er jeg litt usikker på Det er litt kort og litt lite det som [søker] sier, og ... synes litt overfladisk. Men ser ikke at troverdigheten er svekket slik at vi skal bruke det i vedtaket.»

Her forstås fravær av detaljer som en begrunnelse for at troverdigheten er svekket, men det handler egentlig om at saksbehandler ikke har oppklart mulige mangler ved forklaringen. Dette fører til en ganske representativ situasjon der saksbehandler tar opp med leder at det ikke kan «brukes» til å avslå på troverdighet.

Siden saksbehandler ikke har fulgt opp nærmere om noe som ASA mener at søker burde kunne begrunne nærmere, er det rapportskrivers oppfatning at resultatet burde være at søker har oppfylt sin bevisbyrde. I dette eksemplet burde forklaringen om hjemmekirken ha vært lagt til grunn. Saksbehandler snur imidlertid dette til et problem med at fraværet av detaljer ikke kan brukes i avslaget, og det søkes i stedet andre steder i intervjuet for å begrunne at asylforklaringen ikke kan legges til grunn. Det avslås på troverdighet selv om det ikke passer med sakens bevis, og selv om det handler om at søkers subjektive frykt ikke er velbegrunnet (altså risikospørsmålet som kan utledes av landinformasjon).

Oppsummert viser saksgjennomgangen at bevisreglene faller ut av syne i merknader og vedtak når generell landinformasjon skal anvendes på den konkrete saken. Saksbehandlerne knytter vurderingen av søkers bevisutsagn i liten grad opp mot formuleringen av beviskravet, verken under troverdighetsvurderingen («noenlunde sannsynlig») eller under risikovurderingen («reell mulighet»). Når det gjelder troverdighetsvurderingen, skal forutsetningene for beviskravet drøftes. Når det gjelder risikovurderingen skal det foreligge konkrete holdepunkter for en slik mulighet. Spørsmålene i merknadene angår om søkeren har nådd «terskelen» istedenfor å spørre om det foreligger «konkrete holdepunkter» for en slik «reell mulighet». Andre deler av språket som brukes, peker i samme retning: «ikke ha nok til å avslå», ikke kunne «bruke» forhold i vedtaket (for å begrunne et avslag).

Merknadsmalene bør endres slik at det rettslige utgangspunktet for bevisvurderingen går tydelig frem. Rapportskriver anbefaler at bevisreglene kodifiseres.

5.9 Tilbakemeldinger

Læring om bevisvurderinger bør ideelt skje ved tilbakemeldinger ved at ytre forhold bekrefter eller avkrefter konklusjonen. Dette skjer sjelden for asylsaksbehandlerne. Saksgjennomgangen viste at de få sakene som går til UNE for nemndsbehandling, så var faktum stort sett endret fra det ASA hadde tatt stilling til. Det finnes ikke noe system for tilbakemelding fra UNE, men UNEs begrunnelser kan tenkes å gi læring som et nytt perspektiv fra det ASA har som praksis. I en sak ga nemnda en begrunnelse for avslag som ikke dukket opp i noen av avslagene i saksuttrekket. Saken gjaldt risiko for forfølgelse som følge av politisk aktivitet:

«Etter en samlet vurdering er det nemndas oppfatning at innholdet i det klageren har publisert på sosiale medier kan betraktes som forsiktige politiske ytringer, i tillegg til ytringer om [noe annet enn politikk]. Det er nemndas oppfatning at innleggene i liten grad vil engasjere leserne og provosere myndighetene. Det er her tatt hensyn til at ...»

Uttrykket «forsiktige politiske ytringer» for å begrunne at en søker ikke har en politisk profil som tilsier beskyttelsesbehov, gir uttrykk for andre ordvalg enn det som fremgikk av saksuttrekket.

Saksbehandlerne kan også gis en form for tilbakemelding i advokatenes klager. Det er bare et fåtall av sakene som inneholdt klage og begjæring om omgjøring fra advokatene. Det var uklart hvorfor ikke advokatklagen ikke kom med i flere/alle av saker i saksuttrekket. Det kan ha å gjøre med hvordan saksmappene er organisert elektronisk. Siden advokatklagene ikke var sentralt for å gjennomføre utredningen, ble dette ikke etterspurt.

Blant de få advokatklagene som ble gjennomgått, angikk disse at UDI burde ha vektet informasjonen i intervjuet annerledes, at bevisutsagn hadde blitt tolkes på en urimelig måte eller at det fantes annen landinformasjon som burde ha vært tatt med i risikovurderingen.

Det fantes ingen eksempler på at saksbehandlerne responderte på (kom med en begrunnelse for ikke å omgjøre) den delen av klagen som gjaldt troverdighetsvurderingen. I kun én sak ble advokatklagen over bevisvurderingen kommentert i oversendelsen til UNE, men denne gjaldt bevisvurderingen under internfluktvurderingen og ikke vurderingen av asylforklaringen.

Alle forvaltningsvedtak skal begrunnes. Det fremstår som en mangel og feil at klagene i all hovedsak oversendes uten en individuell begrunnelse for hvorfor forvaltningen ikke omgjorde vedtaket. Det kan også være grunnlag for å inngå et samarbeid med advokatene, eventuelt for å sikre at klagene kan få større relevans ved vurderingen av om avslaget skal omgjøres.

Anbefalinger-

6 ANBEFALING OM REGULERING AV BEVIS- OG TROVERDIGHETSVURDERINGEN

6.1 Begrunnelse for anbefaling om ny forskrift og ny retningslinje

Rapportskriver anbefaler at saksbehandlerne skal få dra nytte av en lov- eller forskriftstekst samt en retningslinje som klargjør og bistår i anvendelsen av bevisreglene når det skal tas stilling til om beskyttelse skal gis etter utlendingsloven § 28 første ledd bokstav a eller b. Bevisreglene bør bli mer synlige i vedtakene. Vedtakene bør heller ikke etterlate tvil om bevisreglene er rett anvendt. En kodifisering av reglene antas å være den beste måten å sikre dette på.

Hvordan vurdere bevis i asylsaker går i dag frem av lovens forarbeider og av høyesterettspraksis. En kodifisering vil gjøre bevisreglene lettere tilgjengelige og lettere å anvende på en korrekt måte. Det gir også den fordelen at det er lettere å beskrive hva som ikke er regulert. Prosessen med hvordan vekte og ordne bevis er ikke underlagt regler – den er fri. Det er grunn til å anta at det foreligger en bred politisk tilslutning i favør av å forskriftsfeste noen eller alle de bevisreglene som kommer til uttrykk i utlendingslovens forarbeider og i høyesterettspraksis (se om forslagshistorikken i 3.3 ovenfor). Dersom det ikke er ønskelig, kan bevisreglene fremgå i en instruks eller i rundskriv, jf. utlendingsloven § 76, men som vil få en litt annen form enn det regeluttrykket som ligger i en lov eller forskrift.

Rapportskriver anbefaler at saksbehandlerne også gis en ny retningslinje fra UDI om hvordan bevisreglene og saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven virker sammen, som kan erstatte RUDI-2020-006. Bevisreglene på asylfeltet er spesialiserte og skal samtidig virke sammen med saksbehandlingsreglene (se figur 1 side 7 ovenfor), der saksbehandlerne kan dra nytte av en retningslinje som har et rendyrket juridisk språk. Den bør klargjøre hvordan bevisvurderingen består av flere oppgaver. Hver av oppgavene krever at saksbehandler *både* må ta stilling til om hver av bevisvurderingene samsvarer med kravet til at de skal være helhetlige, konkrete og forsvarlige, og om de prosessuelle rettigheter og plikter om medvirkning og tilrettelegging mv. er oppfylt.

Den retningslinje som foreslås, innebærer en endring av fremgangsmåten for å innhente bevis i intervjusituasjonen. Rapportskriver antar at endringene i større grad vil produsere sikrere (robuste) bevis. Problemet med at intervjuet ikke gir nok gode bevis til vedtaksprosessen, har vedvart over mange år (Bollingmo et.al., 2014). Det foreslås at endringene innføres som en prøveordning som evalueres (se sammenfatning av funn på side 16 og 17 ovenfor).

6.1.1 Anbefaling om forskriftsfesting av bevisreglene ved anvendelsen av utlendingsloven § 28 og § 73

Her følger forslag til en ny utlendingsforskrift § 7-1 a. Rapportskriver har tatt utgangspunkt i strukturen og innholdet i forslaget fra 2015–2016 om en ny utlendingsforskrift § 7-3 og § 7-3 a, med

de kommentarer som flertallet i Kommunal- og forvaltningskomiteen hadde til beviskravet, se om dette avsnitt 3.3 og konklusjonene i 3.3.2 ovenfor. Rapportskrivers forslag innebærer derfor at beviskravet for vurdering av om en asylforklaring skal legges til grunn, er «noenlunde sannsynlig», betinget av at noen nærmere vilkår er oppfylt, slik som flertallet i Kommunal- og forvaltningskomiteen også mente. Denne endringen av 2015–2016 forslaget er også i samsvar med det Høyesterett har lagt til grunn i HR-2011-2133-A, og har fulgt opp i HR-2015-2524-P.

Strukturen og det øvrige innholdet i forslaget fra 2015–2016 er i stor utstrekning modellert etter EUs kvalifikasjonsdirektiv Artikkel 4(5) første punktum.

Når rapportskriver foreslår å videreføre strukturen og det meste av innholdet i direktivets bestemmelse, innebærer dette:

- En regelfesting av at det gjelder et utgangspunkt der det er søker som har plikten til å underbygge sin søknad,¹⁴³
- En regelfesting av at det ikke kan kreves ytterligere dokumentasjon eller andre bevis dersom asylforklaringen på noen nærmere vilkår kan legges til grunn som noenlunde sannsynlig, se HR-2011-2133-A og HR-2015-2524-P.

Rapportskrivers forslag innebærer imidlertid en klargjøring av de vilkår som skal oppstilles, for å anvende det dempede beviskravet:

- En asylforklaring kan legges til grunn som noenlunde sannsynlig selv om søker eventuelt skal ha vært sen i sin fremsettelse av søknad eller det skulle være tvil om identitet eller for øvrig mangler generell troverdighet

Begrunnelsen for at forslaget her fraviker strukturen i både 2015–2016-forslaget og EUs kvalifikasjonsdirektiv Artikkel 4 nr. 5, er for å klargjøre at det dempede beviskravet ved vurderingen av troverdighet har sin begrunnelse i vurderingen av risiko ved retur. Slik Artikkel 4 nr. 5 er strukturert, vises det til betydningen av sen fremsatt søknad og manglende generell troverdighet, men den sier ikke noe om disse forholdene kan tillegges vekt dersom asylforklaringen er velbegrunnet og innebærer en risiko for forfølgelse ved retur. Dette gjør det noe uklart hvilken betydning sent fremsatte søknader og brister i den generelle troverdighet kan ha for beviskravet ved risikovurderingen.

Rapportskriver antar at en slik klargjøring er i samsvar med gjeldende rett. Høyesterett har om vurderingen av identitet også vist til at det kan gjøres unntak fra kravet om alminnelig sannsynlighetsovervekt dersom identiteten er av betydning for risikovurderingen, jf. HR-2019-2344-A (aldersvurdering). Det følger også av EMDs praksis (avsnitt 3.2 ovenfor) at spørsmål knyttet til generell troverdighet og identitet kan ses bort fra dersom asylforklaringen angir en velbegrunnet reell risiko for tap av liv (EMK Artikkel 2) eller mishandling slik som beskrevet i EMK Artikkel 3, og i

¹⁴³ Motsetningsvis praktiserer noen land i Europa at en søknad om asyl *ipso facto* angir et beskyttelsesbehov og det er myndighetene som har ansvar for å motbevise beskyttelsesbehovet. Dette gjelder blant annet Tyskland, se Staffans (side 119–122).

visse tilfeller i Artikkel 4 (slaveri og tvangsarbeid). Forfølgelsesbegrepet i utlendingsloven § 29 kan favne noe videre enn beskyttelsen gitt i EMK Artikkel 2-4, men dette kommer sjelden på spissen i praksis.

EUs Artikkel 4 nr. 5 skal heller ikke leses som en uttømmende liste av hva det kan legges vekt på. Selv om det refereres til begrepet «generell troverdighet» i Høyesterettspraksis og i EU-direktivet,¹⁴⁴ er det ikke nødvendig å ha med i en lovtekst. Begrepet antas uansett kun å være en benevnelse på et bevisresultat, eventuelt at konkrete forhold som sier noe «generelt» om søkers troverdighet uansett kan trekkes inn i den bevisvurderingen som saksbehandlerne skal foreta.

Forslaget innebærer derfor at:

- Begrepet «generell troverdighet» eller at betydningen av at søknaden er sent fremsatt, ikke regelfestes.

Rapportskriver foreslår til sist en forpliktelse til å utrede om anførsler om tortur, jf. FNs Torturkonvensjon Artikkel 14, kan plasseres i lovforslaget og retningslinjene. Fordi det inngis en egen rapport om dette til Utlendingsdirektoratet, er forslaget ikke nærmere begrunnet i denne rapporten.

Det er i forslaget satt inn asterisker [*] med forklaringer i klammer som knyttes til 2015–2016-forslaget.

¹⁴⁴ HR-2011-2133-A (46); EUs kvalifikasjonsdirektiv Artikkel 4 nr. 5 e) og UNHCRs Håndbok (196), slik som sitert i HR-2011-2133-A (38).

6.1.2 Forslag til ny bestemmelse i Utlendingsforskriften § 7-1 Bevisbyrde og krav til bevis ved vurdering av faktum og risiko under utlendingsloven § 28 og § 73

Forslag til første ledd: (Søkers bevisbyrde, medvirkningsplikt og rett til kontradiksjon.)

Søker har ansvaret for å underbygge sitt beskyttelsesbehov under utlendingsloven § 28 og plikter å medvirke til opplysningen av egen sak. Informasjon av betydning skal foreholdes søker forut for at vedtak treffes. (1)

(1) Forvaltningsloven § 17. Utlendingsloven § 83. Utlendingsforskriftens § 17-2 til § 17-4.

Forslag til andre ledd: (Opplysnings- og utredningsplikt)

Utlendingsmyndighetene har en samtidig opplysnings- og utredningsplikt. Det skal legges til rette for at søker kan oppfylle sin bevisbyrde. (2) Søkers respons til svakheter ved asylforklaringen skal tas i betraktning. Anførsler om at søker har vært utsatt for tortur, skal utredes.

(2) Forvaltningsloven § 17. Utlendingsloven § 81.

Forslag til tredje ledd: (Krav til oppfylling av søkers bevisbyrde)

Søkeren skal anses å ha oppfylt sin bevisbyrde når følgende vilkår er oppfylt:

- søker har ut fra sine forutsetninger samarbeidet om å gi en dekkende (3) forklaring på sitt beskyttelsesbehov,
- all relevant informasjon og dokumentasjon søkeren rår over, er fremlagt, og det er gitt en tilfredsstillende forklaring på eventuelt manglende opplysninger eller dokumentasjon.

(3) Utlendingsloven § 28 første ledd bokstav a og b.

Forslag til fjerde ledd: (Krav til innholdet i søkers forklaring)

En asylforklaring som anses som noenlunde sannsynlig, skal legges til grunn uten at det avkreves støtte i form av dokumentasjon eller andre bevis dersom forklaringen er sammenhengende og tilforlatelig og ikke strider mot spesielle og generelle opplysninger som er relevante for saken. []*

[Setningen er basert på en del av EUs kvalifikasjonsdirektiv Artikkel 4 nr. 5 c). I den engelske teksten brukes begrepet «plausible» som her er oversatt med tilforlatelig. I lovforslaget fra 2015–2016 ble samme setning benyttet, men der ble «plausible oversatt til «troverdige».]*

Forslag til femte ledd: (Risikovurderingen)

Bevisbyrden for at det ikke foreligger risiko for retur hviler på utlendingsmyndighetene. Ved en reell risiko for en velbegrunnet frykt for forfølgelse har søker rett til vern mot retur. Vurderingen av om risikoen er reell, baseres på en bred vurdering av alle forhold, hver for seg og samlet. Foreligger en reell risiko for forfølgelse, skal det ikke legges vekt på eventuelle forhold som at søknaden er sent fremsatt eller brister i den generelle troverdighet. Det er tilstrekkelig at identitet og alder fremstår som noenlunde sannsynlig.

Forslag til sjette ledd (absolutt vern mot tortur):

Uavhengig av søkers oppfyllelse av sin bevisbyrde har utlendingsmyndighetene plikt til å undersøke om det i saken foreligger forhold slik som nevnt i Grunnloven § 93, jf. EMK artikkel 3, og utrede om det foreligge et absolutt vern mot retur etter utlendingsloven § 73.

Forslag til syvende ledd (identitetsvurdering) [**]

Ved innvilgelse av en asylsøknad etter utlendingsloven § 28, § 38 eller § 73 skal det, uavhengig av det faktum som legges til grunn for innvilgelsen, tas stilling til om søkers fulle identitet er sannsynliggjort. Utlendingen plikter å medvirke til å avklare egen identitet så fremt slik medvirkning ikke kommer i konflikt med lovens § 83. Utlendingen skal fremlegge nasjonale identitetspapirer (slik som pass, nasjonalt identitetskort, statsborgerbevis) med mindre forklaringen på manglende dokumentasjon samsvarer med spesielle og generelle opplysninger som er relevante for saken. I slike tilfeller kan utlendinger likevel anses å ha sannsynliggjort sin identitet dersom utlendingen har medvirket til utlendingsmyndighetenes identitetsavklarende arbeid, jf. forskriften § 17-7, med mindre utlendingen har oppgitt ulike identiteter i Norge eller i Norge og andre land eller det det er fremlagt falske identitetsdokumenter, skal identitet normalt ikke anses for sannsynliggjort uten at det er gitt en tilfredsstillende forklaring.

*[**Omskriving av 2015-forslagets § 7-3 a som søker å forenkle og ta opp i seg de ulike situasjonene søkere er avhengig av om de kommer fra det som kalles et «dokumentsamfunn» eller ikke.]*

Forslag til åttende ledd (pålegg om å kontakte hjemlandet) [***]

(6) Pålegg om å kontakte hjemlandets myndigheter for å skaffe reisedokumenter kan bare gjøres dersom det ikke innebærer en risiko for en betydelig forverring av utlendingens helsetilstand eller pålegget av andre grunner fremstår som sterkt urimelig.

*[***Forenkling av 2015-forslagets § 7-3 a med tillegg om en sikkerhetsventil der slikt pålegg fremstår som sterkt urimelig]*

6.2 Begrunnelse for anbefaling om ny Retningslinje om bevisreglene [i ny utlendingsforskrifts § 7-1/i ny retningslinje] og saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven § 17 og § 25 og utlendingsforskriftens § 17-2 ved fastsettelse av flyktningstatus

Rapportskrivers forslag til en ny retningslinje gitt av UDI, skal leses i sammenheng med forslag om bevisreglene i den foreslåtte forskriften. Dersom det ikke er aktuelt med en kodifisering, foreslås at forslaget fremgår i en noe annen form i samme eller annen retningslinje gitt av UDI.

Forslag til formulering av målsetning:

Følgende målsetninger gjelder for forslaget til ny retningslinje:

- Det skal klart fremgå av retningslinjen at den er av juridisk karakter og at den gis innenfor rammen av de gjeldende bevisregler slik de fremkommer i henhold til rettspraksis eller i en eventuell ny forskrift.
- Den skal synliggjøre plikter og rettigheter under saksbehandlingen og sette disse i sammenheng med det materielle innholdet av bevisreglene.

Saksbehandlingen

- Retningslinjen skal beskrive hvorledes saksbehandlingsreglene virker i intervjusituasjonen og i vedtaksfatting:
 - i) legge til rette for at søker får oppfylt sin bevisbyrde (opplysningsplikt, definisjon av fyllestgjørende fri forklaring, rett til å bli forelagt bevis av betydning og til å gi en respons, intervjuteknikk),
 - ii) vurdere om søker har oppfylt sin bevisbyrde (bevisregler, eventuelt opplysningsplikt/forholdelse under oppfølging, intervjuteknikk),
 - iii) vurdere forvaltningens bevisbyrde for risiko ved retur ved kontroll av forklaring (bevisregler, eventuelt opplysningsplikt/forholdelse, intervjuteknikk),
 - iv) utrede anførsler om tortur,
 - v) ta stilling til i hvilken grad søkers identitet er sannsynliggjort (bevisregler, opplysningsplikt/forholdelse, intervjuteknikk)
 - vi) begrunne utfallet av bevisvurderingen opp mot utlendingsloven § 28, § 38 og § 73.
- Klargjøre hvordan utredningen av saken under intervju har til formål å gi et best mulig grunnlag for å vurdere risiko, og at dette gjøres ved å innhente ny robust (sikker) informasjon i saken. For å oppnå dette formålet er det vesentlig at saksbehandlerne har samme forståelse av om:
 - i) formålet med intervjuet er å innhente bevisutsagn som er robuste (sikre) nok i innhold til at de kan bygges på i en bevisvurdering (det grunnleggende kravet til en fri, helhetlig og forsvarlig bevisvurdering).
 - ii) robuste bevis innhentes ved å anvende saksbehandlingsreglene, herunder retten til å avgi en fri forklaring og retten til å kommentere motstrid (fremgangsmåte).

- iii) saksbehandlerne har en forpliktelse til å gjennomføre bevisinnhenting på en måte som sikrer bevisenes pålitelighet (gjennomføringsmåte).
- Retningslinjen klargjør bestanddelen av en dekkende fri forklaring, at søkere skal opplyses om den betydning det å gi en dekkende fri forklaring har for oppfyllelsen av sin bevisbyrde, samt opplyses om andre rettigheter og plikter underveis i intervjuet:
 - i) Søker informeres om sin bevisbyrde og at denne i første omgang kan oppfylles ved at det gis en dekkende fri forklaring.
 - ii) Informasjon om hva dekkende fri forklaring består av, og at søker har rett til å få bistand fra saksbehandler i å få gitt en slik forklaring.
 - iii) Saksbehandler klargjør når søker har gitt en dekkende fri forklaring, og at søker gjøres oppmerksom på eventuelle mangler.
 - iv) Søker har rett til å få fremlagt motstridende bevis og andre bevis av vesentlig betydning. Søker skal gis anledning til å gi en meningsfull respons på bevisene. Saksbehandler plikter å ta responsen i betraktning.
- Retningslinjen klargjør når intervjuet går over i en kontroll- og kartleggingsdel ved å angi hva som er formålet med spørsmålene som skal stilles, og at de samme rettigheter og plikter ved saksbehandlingen fortsatt gjelder:
- Søker informeres om at saksbehandler skal føre kontroll med den frie forklaringen samt kartlegge eventuelle andre forhold som kan føre til et beskyttelsesbehov.
- Søker har fortsatt samme medvirkningsplikt og unnlattelse av å svare kan medføre at søker likevel ikke har oppfylt sin bevisbyrde.
- Saksbehandler har fortsatt plikt til å legge frem motstridende informasjon og ta søkerens svar med i betraktning.
- Saksbehandler skal stille spørsmål på en måte som gir søker muligheten til å gi meningsfulle responser.

Materielle forhold:

- Det skal først gis en begrunnet vurdering av om søker har medvirket til å opplyse egen sak. For å oppnå dette skal intervjuet eller vedtaket synliggjøre rammene for intervjuet (fullt, kun bostedsintervju eller begrenset til bestemte anførslers) og hvordan de prosessuelle rettigheter og plikter er ivaretatt under utredningen av saken, herunder:
 - i) dokumentere rammene for intervjuet (bostedsintervju, fullt intervju mv.)
 - ii) dokumentere i intervjuet hva søker er opplyst om hva angår hvilke elementer den frie forklaringen bør inneholde og hva som skal til for at bevisbyrden anses oppfylt.
 - iii) dokumentere i intervjuet at søker er opplyst om betydningen av spørsmålene som stilles ved svakheter og mangler ved den frie forklaring, retten til å bli forelagt bevis av betydning og at søkers respons skal tas i betraktning.
 - iv) dokumentere i intervjuet hvorvidt saksspesifikk landinformasjon har vært forsøkt innhentet.
 - v) dokumentere i vedtaket om søker anses å ha medvirket til å opplyse saken i den frie forklaringen, så vel som i svar på konfrontasjoner og i kontrolldelen.
 - vi) dokumentere i vedtaket vurderingen av om søker har oppfylt sin bevisbyrde med en fyllestgjørende fri forklaring som fremstår som «sammenhengende

- og tilforlatelig, og ikke strider mot spesielle og generelle opplysninger som er relevante for saken».
- vii) dokumentere i vedtaket saksbehandlers vurdering av søkers respons på motstrid.
- Det skal dernest tas stilling til hva utfallet av vurderingene innebærer for den videre saksbehandlingen:
 - i) I saker der søker ikke kan sies å ha medvirket til å opplyse sin egen sak har søker som regel ikke oppfylt sin bevisbyrde, men saksbehandler må likevel vurdere om det foreligger risiko ved retur etter det dempede beviskravet.
 - ii) I saker der søker kan sies å ha medvirket til å opplyse egen sak, har søker som regel oppfylt sin bevisbyrde. Saksbehandler må vurdere om svarene på kontrollspørsmålene setter asylforklaringen i et annet ly, eller om tvilen her skal komme søker til gode i den etterfølgende risikovurderingen.
 - Retningslinjen skal til sist gi veiledning i begrunnelsen for bevisvurderingen som gis i vedtaket:
 - i) angi om søknaden er avslått på troverdighet eller på risiko. I saker som avgjøres som følge av at søkers subjektive frykt ikke kan legges til grunn bør avslås på risiko.
 - ii) dokumentere i vedtaket om troverdighetsvurderingen er basert på manglende medvirkning; eller om søker ikke har oppfylt sin bevisbyrde ved at forklaringen ikke er sammenhengende, tilforlatelig eller i samsvar med andre bevis.
 - iii) dokumentere i vedtaket at den nærmere begrunnelsen og karakteristikken av asylforklaringen er basert på saklige beskrivelser:
 - skjønnsmessige vurderinger er så langt som mulig er målt opp ytre, objektive forhold av hva som bør kunne forventes av detaljnivå og hva som kan festes lit til av hendelsesforløp
 - skjønnsmessige vurderinger er uansett ikke basert på rene spekulasjoner.
 - iv) dokumentere i vedtaket anvendelsen av beviskravet «noenlunde sannsynlig».
 - v) dokumentere i vedtaket vurderinger av om søker har vært utsatt for tortur.
 - vi) dokumentere i vedtaket beviskravet ved vurderingen av risiko, og at denne ikke er basert på spekulasjoner.
 - Retningslinjen foreskriver hva saksbehandlerne bør ta stilling til ved begjæring om omgjøring og klage.

6.2.1 Endring av nåværende praksis

Retningslinjen antas å innebære følgende endringer av nåværende praksis:

Arbeid ved ankomstsenteret ved UDI

- Søker orienteres om de prosessuelle rettigheter og plikter som forberedelse til intervju. Søker opplyses om alle de elementer en dekkende fri forklaring bør inneholde. Samtalen skal dokumenteres og legges ved intervjuet.
- Det skal spørres om søker har blitt utsatt for en spesiell behandling på kroppen (tortur). Spørsmål og svar skal dokumenteres til intervjuet.
- Resultatet av identitetsarbeidet til Politiets utlendingsenhet nedfelles i et dokument før saken oversendes til UDI og legges inn i eller ved intervjuet.

Arbeid ved UDI – intervju og vedtak

- Det skal dokumenteres om intervjuet er et begrenset intervju (såkalt «bostedsintervju») der saken legges opp til innvilgelse, eller et fullt intervju.
- Saksbehandler må forberede hvordan bevis av betydning skal legges frem for søker under intervjuet.
- Dokumentere at saksbehandler har lagt til rette for å gjennomføre en fyllestgjørende fri forklaring, at søker er gjort klar over mangler ved forklaringen, og at det er vurdert om søker kan anses å ha medvirket eller ikke.
- Dokumentere at saksbehandler har bedt om en respons fra søker om svakheter ved den frie forklaringen, og at det er lagt til rette for at søker kan gi meningsfulle svar på forholdelse av landinformasjon og forvaltningspraksis.
- Endring av praksis for gjennomføringen av oppfølgingsdelen. Intervjuveiledere benyttes mer som kontroll av forklaringen. Forvaltningen kan som før, ved bruk av tema-trakt-modellen undersøke om hendelsene er selvopplevd og reelle eller om det er andre grunner til å mistro søkers generelle troverdighet. Oppfølgingsdelen kan også innebære en kartlegging der søker selv ikke har anført noe som kan lede til et beskyttelsesbehov
- Dokumentere at saksbehandler har spurt om tortur.
- Saksbehandler skal ved endt intervju konkludere om søker har oppfylt sin medvirkningsplikt. Søkere skal ved behov gis en kort frist til å inngi supplerende informasjon.
- Vedtaksmal skal endres der det skal tas stilling til om søker har medvirket til opplysningen av egen sak og hvilken betydning betydningen for om bevisbyrden er oppfylt, samt anvendelse av beviskravet.

6.2.2 Forslag til Rundskriv om fremgangsmåte ved bevisinnhenting og bevisvurdering i asylsaker

Retningslinjen gir en rettslig fremstilling av de materielle krav og saksbehandlingskrav til hvordan bevis innhentes og vurderes ved gjennomføringen av intervju og vedtaksfatting. [Bevisreglene fremgår av ny utlendingsforskrift § 7-1, med videre henvisning til forvaltningsloven § 17 og § 25 og utlendingsforskriftens § 17-2.]

Forslag til beskrivelse av bakgrunnsretten

Bevisreglene

Bevisfrihet. Forvaltningspraksis styres av et todelt prinsipp om bevisfrihet, prinsippet om fri bevisføring og prinsippet om fri bevisbedømmelse, jf. tvisteloven § 21-3 første ledd og § 21-2 første ledd, jf. § 11-2 andre ledd tredje punktum. Prinsippet om fri bevisføring går ut på at dersom det ikke finnes særlig hjemmel for annet, kan både søker og forvaltning påberope de bevis de ønsker. Prinsippet om fri bevisbedømmelse innebærer at det er opp til saksbehandler å avgjøre hvilket saksforhold som skal legges til grunn etter en konkret og forsvarlig helhetsvurdering. Selv om en part fritt kan vise til ethvert bevis, innebærer ikke det at beviset nødvendigvis anses som relevant eller at det blir tillagt vekt.

Konkret vurdering. Kravet til at vurderingen må være konkret, innebærer at den må baseres på bevis som er relevant for saken. Saksbehandler må derfor ta stilling til hvilke av bevisene – uttalelser om hendelser, rapporter, dokumenter mv. – som kan kaste lys over det saken gjelder.

Forsvarlighetskravet. Det er dermed ikke sagt at alle bevis som fremstår som relevante, blir tillagt vekt. En forsvarlig bevisvurdering bygger på relevante bevis av en viss kvalitet, eller robusthet.

Bevisvurderingen

Under bevisvurderingen har saksbehandlerne flere oppgaver, som i asylretten kan sammenfattes slik:

- (i) *Bevisenes robusthet.* En sentral oppgave i en bevisvurdering er å ta stilling til om et bevis har et sikkert nok innhold til at det kan legges til grunn (benyttes) i bevisvurderingen. Denne oppgaven regnes ofte som den mest arbeidskrevende fordi det her kreves kunnskap om og samtidig bruk av en rekke rettigheter og plikter som finnes i saksbehandlingsreglene (se nedenfor). Vurderingen av robustheten av et bevis kan derfor ikke løsrives fra kunnskap om måten bevisene har kommet frem på.
- (ii) *Samling av relevante bevis.* Utgangspunktet er at alle sakens bevis skal tas med i betraktning (helhetlig vurdering). I praksis er det noen bestemte type bevis og vurderinger som preger asylsakene:
 - asylregisteringen der det oppgis identitet og asylgrunn.
 - identitetsarbeidet til Politiets utlendingsenhet.

- forvaltningens praksis for det land søker kommer fra og den asylgrunnen som anføres, herunder landrapporter.
- tidspunktet for søknaden. I utlendingsloven § 93 første punktum fremgår at søker skal fremsette sin søknad «uten ugrunnet opphold».
- medvirkning til oppklaring av identitet. I utlendingsloven § 83 plikter søker å medvirke til å oppklare identitet.
- eventuelle språktester, alderstester, DNA og funn fra søk i elektroniske enheter, i sosiale medier eller annen informasjon som har tilflytt forvaltningen.
- asylintervjuet, herunder om søker har medvirket og oppfylt sin bevisbyrde og om forvaltningen har ivaretatt sine plikter til å sikre kontradiksjon og fremskaffe pålitelige bevisutsagn.

(iii) Vekting og karakterisering av bevis. Bevisvurderingen skal være konkret knyttet opp til de bevis saken gjelder. Bevisvurderingen skal også være forsvarlig, ved at bevisene må ha et såpass sikkert innhold at de kan bygges på. Sentrale bevis tillegges derfor mer betydning (vekt) enn andre bevis, og sentrale og robuste (sikre) bevis kunne tillegges avgjørende betydning. Videre gjelder en saklighetsnorm for hvordan de enkeltstående bevis bedømmes, noe som innebærer at karakteristikkene ikke skal være overdrevne, generaliserende, fordomsfulle eller utgjøre rene spekulasjoner. Innarbeidede begreper bør isteden benyttes, slik som «sammenhengende» eller «motstridende», «tilforlateglig» eller «ubegrunnet» (mangler detaljer eller annen nærmere forklaring).

(iv) Valg av det eller de bevis som det skal tas utgangspunkt i, som tillegges avgjørende vekt. Det eller de bevis som danner utgangspunktet for den endelige bevisvurderingen, velges utfra reglene om bevisbyrde og beviskrav. Vurderingen av om partenes bevisbyrde er oppfylt, må ses i lys av de prosessuelle rettigheter og plikter som gjelder under saksbehandlingen. Reglen om beviskrav angår hvor mange og hvor robuste bevis saksbehandler må ha for hånden før et bestemt bevisresultat kan bli lagt til grunn. Dersom søker anses å ha oppfylt sin bevisbyrde, kan det tas utgangspunkt i søkers asylforklaring. Dersom forvaltningen anses å ha bevis for at det ikke foreligger risiko ved retur, kan det tas utgangspunkt i disse bevisene.

(v) Beviskrav. I sivile saker gjelder det en domstols skapt hovedregel om at beviskravet er sannsynlighetsovervekt, jf. HR-2019-2344-A *Alderstest* (33-34). Denne er begrunnet med at den antas å bidra til å sikre flest materielt riktige avgjørelser. På flyktningrettens område gjelder det et dempet beviskrav for alle de forhold som inngår i vurderingen av om det kan foreligge en reell risiko for forfølgelse ved retur til hjemlandet. I sammenheng med risikovurderingen gjelder det også søkers identitet, se *Alderstest* (33-34). Er en asylforklaring noenlunde sannsynlig, skal den derfor legges til grunn, noe som innebærer at det er tilstrekkelig at det foreligger noen forholdsvis robuste bevis for at de hendelsene som søker forteller om, har funnet sted. Søker behøver i så fall ikke å dokumentere forholdene, og en eventuell resterende tvil skal komme søker til gode. Det gjelder likevel et minstekrav om at forklaringen må være fremsatt så tidlig som mulig, at søker ikke har bygget ut sin forklaring, at søker er generelt troverdig og at forklaringen er

sammenhengende og ikke strider mot allment kjent informasjon, jf. Rt-2011-1233 (40 sammenholdt med 45-6).

(vi) *Bevisbyrden er delt i asylsaker.* I tilfeller hvor det foreligger tvil om hva som er mest sannsynlig, må spørsmålet om hvilket faktum som skal legges til grunn, avgjøres av bevisbyrderegler. I sivile saker har den som fremsetter en påstand, normalt bevisbyrden. I asylsaker har søker også i utgangspunktet bevisbyrden for at det foreligger et beskyttelsesbehov. Utlendingsmyndighetene har en samtidig tilretteleggingsplikt for at søker kan få oppfylt sin bevisbyrde, og at søker skal gis anledning til å respondere til bevis av betydning for saken. Utlendingsmyndighetene har videre en plikt til å opplyse saken. Dersom asylforklaringen kan legges til grunn som noenlunde sannsynlig, er det utlendingsmyndighetene som nå har bevisbyrden for at det ikke foreligger noen reell risiko ved retur.

(vii) *Risikovurderingen og beviskrav.* I asylsaker angår risikovurderingen fremtidige forhold, og det gjelder også her et dempet beviskrav, «reell mulighet for». Beviskravet ligger ikke helt fast og avhengig av hva søker risikerer ved retur, kan den være lavere enn beviskravet «noenlunde sannsynlig». Vurderingen skal være bred, der de ulike anførselene om risiko for forfølgelse vurderes hver for seg og samlet. Den skal ikke være basert på spekulasjoner.

Oppsummering

Et kjennetegn ved asylretten er at bevisvurderingen er krevende. Bevisvurderingen innebærer *en lengre tankeprosess* når det skal tas stilling til om beskyttelse skal gis etter utlendingsloven § 28 første ledd bokstav a eller b. Bevisvurderingen består av **flere oppgaver**. Hver av oppgavene krever at saksbehandler *både* må ta stilling til om hver av bevisvurderingene samsvarer med kravet til at de skal være **helhetlige, konkrete og forsvarlige**, og om **de prosessuelle rettigheter og plikter om medvirkning og tilrettelegging mv.** er oppfylt.

Fremgangsmåte

Utlendingsdirektoratet skal sikre at vedtak til søknad om asyl er utredet og begrunnet i samsvar med reglene forvaltningsloven, jf. § 17 (utredningsplikten) og § 25 (begrunnelsesplikten) og bevisreglene, jf. [utlendingsforskriften § 7-1], jf. også utlendingsforskriften § 17-2. Utlendingsdirektoratet kan, innenfor de rammer som settes av lovgiver og domstolene, også se hen til sin forvaltningspraksis.

Saksbehandling når sak ankommer fra PU

- i) *Resultatet av identitetsarbeid.* Ved oversendelse til Utlendingsdirektoratet dokumenteres resultatet av Politiets utlendingsenhets arbeid med identitet. Konklusjonen dokumenteres i intervjuet.
- ii) *Forberedelser.* Vurdere praksis for om saken kan indikere innvilgelse eller avslag. Vurdere hvilken type intervju som skal gjennomføres i saken: «kun bostedsintervju» (kartlegging av bosted og eventuelt etnisitet eller annen tilhørighet som tilsier at beskyttelse skal gis), eller

«fullt intervju» (bosted og dekkende om asylgrunnlag). Valget dokumenteres i intervjuet og opplyses søker.

- iii) *Vurdering av bevissituasjonen.* Gjøre seg kjent med landinformasjon, herunder landrapporter, som kan støtte søkers anførsler og andre forutsetninger som kan tale i søkers favør. Forberede aktuelle tema hva angår identitet og asylgrunnlag og eventuelle anførsler om tortur. Forberede hvordan å legge frem bevis av betydning under intervjuet.

Intervjuet

- iv) *Kontaktetablering og forberedelse av søker om rettigheter og plikter til søker om gjennomføringen av intervju (fullt intervju).*

Det skal gjennomføres en muntlig forberedelse der søker opplyses om sin bevisbyrde og medvirkningsplikt. Det skal dokumenteres at søker er orientert om

- sin plikt til å medvirke til alle delene av intervjuet, den frie forklaring, oppfølging til fri forklaring og kontroll
 - sine rettigheter og plikter ved oppfyllingen av sin bevisbyrde
 - at knappe, unnvikende svar kan oppfattes som manglende vilje til å medvirke
 - at en dekkende fri forklaring er ment å omfatte: *hva* søker frykter ved retur (forfølgeshandlingen), *når* frykten har oppstått (foranledningen for flukten), *hvem* søker frykter (forfølgeres kjennetegn), *hvordan* søker har kommet i denne situasjonen (kjennetegn ved søker, hendelser med forfølger, erfart forfølgelse) og *hvorfor* søker frykter dette (årsakssammenhenger i henhold til forfølgelsesgrunner)
 - at saksbehandler under oppfølgingsdelen plikter å foreholde søker om det som kan være svakheter ved asylforklaringen for at søker skal kunne gi en respons som saksbehandler må ta i betraktning
 - rett til å få nedtegnet sitt syn på beskyttelsesbehovet, rett til å få fremlagt og få respondere på motstridende bevis og svakheter ved egen forklaring, og at uenigheter ikke kan anses som manglende medvirkning
 - at søker under kontroldelen må besvare spørsmål om identitet, hjemsted og eventuelt ytterligere spørsmål knyttet til asylforklaringen, og at saksbehandler fortsatt har plikt til å fremlegges bevis av betydning og ta i betraktning søkers respons
 - straffeansvar ved bevisst falsk forklaring og saksbehandlers og tolkens taushetsplikt
- v) *Rettigheter og plikter ved sikring av den frie forklaringen.* Saksbehandler plikter å legge til rette for at søker sikres en dekkende og fyllestgjørende fri forklaring, se iv) over.

Saksbehandler skal underveis legge til rette for gjennomføringen og veilede søker om elementer som mangler. Den frie forklaringen bør ikke avsluttes uten at søker er gjort oppmerksom på og gitt flere anledninger til å utfylle eventuelle mangler og rene påstander som det er å forvente at søker kan gi en nærmere forklaring på.

Søker plikter å medvirke til gjennomføringen og skal igjen gjøres oppmerksom på egen medvirkningsplikt dersom knappe, unnvikende eller avledende svar hindrer sikring av fri forklaring.

Orienteringen om medvirkningsplikten og overholdelse av tilretteleggingsplikten skal dokumenteres i intervjuet. Ved behov skal det også dokumenteres hvorvidt søker har hatt problemer med å oppfatte hva medvirkningsplikten har gått ut på.

- vi) *Oppklare tidslinje og bakgrunn. Identifisere svakheter.* Etter at en fyllestgjørende fri forklaring er avgitt, skal saksbehandler vurdere behov for å oppklare tidslinjen i forklaringen, herunder om det er nødvendig med supplerende opplysninger om bakgrunnen for asylgrunnet. Dernest skal eventuelle svakheter ved den frie forklaringen identifiseres.
- vii) *Undersøkelse av uforklarte, motstridende eller usammenhengende forhold.* Søker skal stilles spørsmål med det formål å avklare om sider ved den frie forklaringen fremstår som uforklart, motstridende eller usammenhengende. Saksbehandlers formulering av spørsmålene skal være i samsvar med de intervjutekniske standarder (RUDI-2019-015), men for øvrig ha følgende fremgangsmåte:

- søker skal først bes om respons på eventuell intern motstrid
- søker skal dernest gjøres uttrykkelig oppmerksom på opplysninger i den frie forklaringen som kan stå i motstrid til generell landinformasjon eller andre bevis som forvaltningen legger til grunn, herunder forvaltningspraksis

Bevis av betydning skal dernest legges frem for søker, der saksbehandler forklarer hva den legger vekt på i sin praksis. For å legge til rette for en meningsfull respons, skal saksbehandler

- gjøre søker klar over de forutsetninger som ligger til grunn for praksisen
- gjøre søker klar at landrapporter består av generell informasjon og at det kan være individuelle forhold ved søkers sak som er av betydning
- vise til eventuelle andre rapporter som kan støtte søkers anførsel (slik som UNHCR, Amnesty, HRW mv.)
- dersom motstriden gjelder risikoen ved retur, bør spørsmål innrettes mot hvorledes risikoen påvirker søkers atferd og livsforhold
- gjenta at saksbehandler plikter å ta søkers respons i betraktning. Dersom søker gir rimelige svar som oppklarer uforklarte, motstridende eller usammenhengende forhold, vil asylforklaringen i utgangspunktet kunne legges til grunn.

- viii) *Kontroll av søkers opplysninger, herunder opplysninger om identitet og hjemsted.* Søker skal gjøres klar over at saksbehandler nå skal føre kontroll med forklaringen ved å stille nye spørsmål om holdbarheten av asylforklaringen samt stille spørsmål om identitet og hjemsted. Søker skal gjøres klar over at unnlattelse av å besvare kontrollspørsmål så detaljert som mulig vil kunne tale til søkers ugunst.

Saksbehandler skal angi tema for kontrollspørsmålene og følge den intervjutekniske standarden (RUDI-2019-015).

Valg av tema knyttet til beskyttelsesbehov og identitet bør normalt ta utgangspunkt i avdelingens praksis/intervjuveileder.

- ix) *Helse og tortur.* Saksbehandler skal alltid følge opp opplysninger om tortur og selv spørre om søker har blitt utsatt for en spesiell behandling på kroppen som til nå ikke har blitt opplyst om. Saksbehandler skal alltid spørre om det foreligger nye opplysninger om helse.
- x) *Foreløpig vurdering av om søker har oppfylt sin bevisbyrde.* Saksbehandler skal foreta en foreløpig vurdering av om søker kan anses å ha oppfylt sin bevisbyrde. Dersom det er forhold ved asylforklaringen som står uforklart, skal søker gis en siste anledning til å kommentere dette. Saksbehandler skal informere om betydningen av oppfordringen.
- xi) *Konklusjon om søkers medvirkning.* Saksbehandler skal ved endt intervju ta stilling til om søker har oppfylt sin medvirkningsplikt ved å ha fremlagt de opplysninger og den dokumentasjon som kan forventes. Søker skal opplyses om manglende medvirkning og gi en kort frist til å inngi supplerende informasjon.

Gjennomføring av vedtaksfatting ved innvilgelser

- xii) *Ta stilling til identitet og medvirkning.* Ved innvilgelser skal identitet som hovedregel anses som delvis eller helt sannsynliggjort. Beviskravet er sannsynlighetsovervekt. Et lavere beviskrav kan anvendes dersom tvil om hele eller deler av identiteten utgjør en del av vurderingen av risiko ved retur. Ta stilling til om søker har medvirket til sakens opplysning.
- xiii) *Konvensjonsgrunnen* som har ført til innvilgelse skal oppgis.
- xiv) *Tortur.* Dokumentere spørsmål og eventuell utredning av tortur.

Gjennomføring av vedtaksfatting ved avslag

- xv) *Ta stilling til identitet.* Ved avslag skal saksbehandlere som har vurdert identiteten til søker, også ta stilling til identitet i vedtaket. Beviskravet som er anvendt, skal oppgis.
- xvi) *Ta stilling til om søker har medvirket til opplysning av egen sak og om søker har oppfylt sin bevisbyrde.* Det skal i vedtaket fremgå om søker anses å ha medvirket til opplysningen av egen sak. Søkers forutsetninger skal tas med i betraktning, herunder alder, utdanning, kjønn, helse, mulige traumer og andre forhold ved søkers bakgrunn. Vurderingen av om søker har oppfylt sin bevisbyrde skal følge prinsippene for bevisvurderingen av asylforklaringer, [jf. utlendingsforskriften § 7-1].
- xvii) *Ta stilling til det faktum som legges til grunn.* Bevisvurderingen skal begrunnes. Saksbehandler skal først beskrive det faktum som legges til grunn i saken. Dernest forklares hvorfor noen bevis er tillagt vekt, mens andre er sett bort fra. Beviskravet og hvordan det er anvendt, skal forklares. Det skal også tas stilling til eventuelle anførsler om tortur.
- xviii) *Vurdere risiko ved retur.* Det er tilstrekkelig at det foreligger en reell risiko for forfølgelse ved retur. Desto større konsekvenser som kan risikeres, desto lavere er kravene til at beskyttelse gis. Risikovurderingen krever grundig kjennskap til søkerens individuelle omstendigheter og generelle omstendigheter rundt situasjonen i hjemlandet.

Risikovurderingen skal derfor bygge på en vurdering av asylgrunnlaget i søkers forklaring, og en vurdering av alle risikomomenter hver for seg og samlet. Det er ikke nødvendig å ha belyst hele bevisbildet, og det skal kunne bygges på utsagn fra søker selv om de fremstår som noe usikre.

xix) Vurdering av omgjøring ved klage

Ved klage skal det vurderes og begrunnes om anførslene har betydning for vedtakets gyldighet, herunder hvorvidt

- intervjuet har lagt til rette for at søker kunne medvirke eller det foreligger andre mangler ved gjennomføringen av forvaltningens prosessuelle plikter som har påvirket søkers mulighet til å oppfylle sin bevisbyrde
- det kan påvises feil i det faktum som er lagt til grunn, herunder om bevisvurderingen er usaklig, spekulativ eller om søkers respons til motstrid ikke er vurdert
- det kan påvises feil ved bruken av beviskravet, herunder om anførsler om tidligere forfølgelse ikke er tillagt nødvendig vekt
- det kan påpekes øvrige feil ved rettsanvendelsen under utlendingsloven § 28 a eller b eller utlendingsloven § 38
- det kan påvises manglende kartlegging av anførsler om tortur som kan ha betydning for sakens utfall.

Oppsummering

Saksbehandlingen skal ha resultert i at følgende oppgaver er gjennomført:

- To oppgaver ved gjennomføring av opplysningsplikten: dokumentere at søker har forstått sine plikter og rettigheter samt at søker er orientert om bevis av betydning.
- Fem oppgaver ved utredningsplikten: dokumentere forvaltningens arbeid med å sikre en fyllestgjørende fri forklaring, vurdere kvaliteten av asylforklaringen og søkers respons til bevis av betydning, vurdere om bevisbildet er noenlunde utfylt av relativt sikre bevisutsagn (om søkers bevisbyrde er oppfylt) og vurdere risiko ved retur. I tillegg spørre om og eventuelt utrede torturerfaringer.
- Fire oppgaver ved innvilgelser: ta stilling til identitet ved innvilgelser, ta stilling til om søker har medvirket til opplysning av egen sak og angi konvensjonsgrunn, vurdere eventuelle anførsler om tortur.
- Seks oppgaver ved avslag: ved anledning ta stilling til identitet, ta stilling til om søker har medvirket til opplysning av egen sak, angi beviskravet og ta stilling til faktum (bevisvurderingen), ta stilling til om søker har oppfylt sin bevisbyrde, vurdere risiko ved retur, vurdere eventuelle anførsler om tortur.

7 English summary to the report: “Evidence and credibility assessments in the Norwegian Immigration Directorate’s asylum decisions of 2018. Recommendations for rule development”

A Norwegian research and development report for the Immigration Directorate, by Cecilie Schjærvet

7.1 Theme and issue at hand

Evidence assessments are rule-based. In Norwegian law, the unwritten rule of evidence is generally formulated: Evidence assessments must be comprehensive (all relevant evidence must be assessed), concrete (based on the evidence in the case) and justifiable (based on evidence that is robust enough to be trusted). This set of evidence must then be assessed as to whether it sufficiently may substantiate a circumstance, being mindful of that a reduced evidentiary requirement applies in asylum cases ("reasonably probable"). The assessment of evidence must also pay regard to whether the evidence has been obtained in accordance with the case processing rules for the duty to provide information, investigation and disclosure, where a rule on shared burden of proof applies in asylum cases. Therefore, it involves a longer thought process when the caseworker shall decide on the "fact" that is to be used as a basis in for an application pursuant to the Immigration Act § 28 first paragraph. It consists of several tasks. Each of the tasks requires the case officer to decide whether all of the evidence assessments correspond to the requirement that they must be comprehensive, concrete and justifiable, and about rights and obligations regarding participation and facilitation, etc. is met.

A particular aspect of asylum cases is that the case in large is informed through the asylum interview. Applicants shall be given the opportunity to explain themselves in their own words (free explanation) and clarify conflicting information, cf. the Immigration Regulations § 17-2 fourth paragraph. The Norwegian Directorate of Immigration (UDI) has also published a guideline on interview techniques that will ensure that what is recorded is reliable information (what the applicant has actually expressed), see RUDI-2013-011. Section 2.1 states that the purpose of the interview is to "obtain sufficient reliable information for the UDI to assess" an application for residence pursuant to section 28 (protection) or section 38 (humanitarian basis) of the Immigration Act. Furthermore, it appears that the applicant has "responsibility for proving his allegations". With reference to section 17 of the Public Administration Act, it is stated that interviews must ensure that the case is sufficiently informed and must therefore map out the various conditions under section 28 and section 38 of the Immigration Act.

In order to reconcile the need for legally relevant information with the need for reliable information, the case officers at ASA today follow a thematic approach to the collection of evidence: A topic is chosen based on legal criteria for what it is necessary to know more about (e.g. family relationships in a case where honor killings are the allegation). The topic is introduced to the applicant by means of the interview technical funnel method where the case officer starts wide, as at the entrance to a funnel, and then asks various open questions related to the chosen topic until the applicant using more directed questions is brought to the end of the funnel and which it is relevant to know more about. What it is relevant at the end of the funnel to find out more about, and how to get

information with a safe enough content, is not subject to any similar strategy, but should be based on an individual assessment from case to case whether a sufficient number of questions have been asked. The collection of evidence from and including the Police Immigration Unit's (PU) registration of the asylum application until the end of the interview with ASA in the UDI can be illustrated as follows (figure 2)

For this report, the Norwegian Immigration Directorate (**UDI**) has requested that a case review be carried out to map practice, and that this review form the basis for a proposal for a guideline for the procedure for evaluating evidence. The report will be based on and follow up findings from two surveys in 2014. One of the two conducted a Quest Back survey which, among other things, showed that the case officers believed that too little information came out of the interviews that could be used in the decisions (Bollingmo et.al., 2014). The second report confirmed this finding and associated it with the fact that ASA did not have a strategy for the use of follow-up questions (Schjatvet, 2014). Against this background, the basis for this report is that challenges with the assessment of evidence in asylum cases are closely linked to challenges in obtaining evidence.

In order to provide good answers to how the caseworkers assess evidence, the case review therefore also includes an examination of the evidence basis: First, does the initial work with registration of the application by the Police Immigration Unit (PU) procure relevant robust evidence for the adjudication of the application? Secondly, how do decisions and internal notes show that the case officers solve the evidentiary tasks as illustrated in figure 1 above?

7.2 Findings

The findings in this report are based on a review of 150 cases from 2018 (the decision year). In 2018, the influx of asylum seekers to Norway had decreased significantly, and almost all asylum case processing had returned to the Asylum Unit (ASA) with permanent case officers. It was therefore expected that the decisions from 2018 would express the UDI's «best practice».

The review shows that the case processing at ASA is mainly thorough, is consistent with regard to the risk assessments and that the thematic funnel model for interview techniques is complied with. At the same time, findings were made in the case review that can form the basis for making changes in practice, and which can be divided into the following three main messages:

7.2.1 (i) The purpose of obtaining evidence during an interview should be changed to concern only the collection of robust (secure) enough evidence.

The first main message is that the caseworkers still feel that the interviews do not provide sufficient information for use in the decision, and that the most challenging part of decision-making is to formulate reasons for the assessment of evidence in rejection cases (granting does not justify the assessment of evidence). The proposed change is to alter the defined purpose of obtaining evidence so that it is only a matter of collecting robust (secure) enough evidence.

Today, as mentioned above, the UDI states a twofold purpose with the interview: to extract relevant evidence (based on a legal assessment) and that the evidence must be reliable (interview technique), cf. RUDI 2013-011 section 2.1. The two-part purpose refers back to the theme-funnel model, which is to ensure reliable answers to the legally relevant theme. The report writer believes that the purposes here are incorrectly stated. It is also difficult to see that interview technique, which concerns the way the evidence is obtained, can be an end in itself.

The basic point, however, is that ensuring that the information obtained is reliable (interview technique) is something significantly different than ensuring that it has a robust / secure enough content (evidence and case processing rules) to be included as a basis for evidence in a decision.

There is also a clear difference between the approach that aimed at the work of getting reliable answers, and the work of getting answers of reliable enough content. The interview technique's theme-funnel model provides a slow process to ensure that the evidence has good "quality", i.e. that utterance of the applicant is a real expression of his or her perceptions (reliability). Therefore, several hypotheses must be worked on (the applicant has / does not have a need for protection), leading questions must not be asked and confrontation of contradictions must be postponed to the end of the funnel.

The legal approach to the disclosure of a case contained in the Public Administration Act § 17 third paragraph, which states that a party must "be made aware of evidence of significance", is in a certain contradiction to the thematic funnel model. In the example above, following the Public Administration Act § 17 third paragraph would have meant that the applicant had been presented with the country information which said that such arrests take place by signing an arrest warrant. The interview technique's theme funnel model presupposes that it must be possible to confront the applicant at the "end of the funnel" (e.g. "Did the police bring something with you that you had to sign?"), which the applicant can deny or confirm. However, if this is not done, or if the applicant at that time is unfocused or tired, the approach lead to a lack of robust (reliable) evidence.

The report writer's observation is that what today describes as the theme-funnel model, in reality constitutes a theme-funnel-detail model that is ill-suited to obtain robust (safe) enough evidence. The case review indicates that the challenges that arise when there is too little reliable evidence in the decision-making process are related to the part of the interview technique that requires open-ended questions. Open-ended questions are short questions, and short questions tend to generate short answers. The admonitions to the applicants that they must "tell in as much detail as possible" and "tell all about..." are therefore not so well connected with the fact that the way the questions are asked does not facilitate robust (safe) answers. The focus on getting reliable answers (interview technique) seems to be at the expense of focusing on getting answers that have a safe enough content (the requirement that evidence assessments must be sound).

Another reason for the challenges in the decision-making process is that the case officers to a small extent keep the applicant seeking evidence of significance during the interview. The case review shows that there were only a few of the cases where the applicant was made aware of conflicting country information or other obvious weaknesses in his own explanation. When the applicant lacks

such information, the picture of evidence on which all the evidence statements of the applicant consist will also be both incomplete and unclear.

In Norwegian law, the assessment of evidence is free. There is therefore reason to reiterate that the current approach with a focus on detail and the accumulation of evidence constitutes a fully legitimate way of establishing fact. The part of the findings that applies to the procedure for assessing evidence therefore does not need to indicate a need for change.

The report writer nevertheless believes that there are four reasons why accumulation of evidence using what can be described as a thematic funnel-detail model should not be the preferred, and at least not the only approach to the assessment of evidence in asylum cases.

- Firstly, as already mentioned, the purpose of the interview technique to obtain sufficient reliable evidence falls a little on the side of what is needed to make a decision. The approach creates problems in the decision-making phase, also for the experienced caseworkers in ASA's staff on whom this 2018 material is based.

- Secondly, time is of the essence, and the current procedure invites an already long interview process to become even longer. The cases also did not give the impression that this was a conceivable "end point" at an earlier point in the interviews and that the case officers at the same time would have thought that they had "enough" to make a decision.

- Thirdly, the theme-funnel-detail model has the potential to undermine the purpose of obtaining the most reliable (robust) evidence from the applicant. This is partly because the way the questions are asked is not so well connected with the encouragement "tell as detailed as possible". This is partly because the interview technique's call to postpone confrontations seems to end with not having enough time or attention to present the applicant with contradictions and evidence of significance.

- Fourthly, the asylum interview still being the main evidence in the cases demands a strong focus on the need for robust evidence. In many cases, the interview is the only evidence in addition to general country reports. Despite the fact that PU's identity clarification work has provided the case files with a number of new technical evidence and investigations, the case review showed that this was rarely included as evidence during an interview or in the decision - making process.

How the case officer may obtain more robust (secure) evidence in the interview situation, concerns the second overall message in the report.

7.2.2 (ii) The interview should be arranged in such a way that it is clear that the applicant has been presented with conflicting essential evidence and has been given the opportunity to give a meaningful response. The interview should document the information given about rights and obligations.

The review of the interviews shows that little attention is paid to the rights and obligations contained in the case processing rules. In particular, it is unclear how the case officers apply the shared burden of proof and the applicant's right to a fair hearing. The report writer proposes a change where the interview is conducted in accordance with the case processing rules on the right to information and

adversarial proceedings, and that the interview documents how the case processing rules have been complied with. The proposal is based on the following reasoning:

- Section 17, third paragraph, of the Public Administration Act requires that the applicant are presented with evidence that is essential for the decision of the application. Pursuant to section 17-2, fifth paragraph, of the Immigration Regulations, the case officers are obliged to give the applicant an opportunity to clarify disputes. The findings in the case review show that the current thematic funnel model proposes that the case officers address such evidence of significance in an indirect way ("tell more about..."). The current procedure is justified by interview technical considerations, which indicate that early withholding of evidence can weaken the quality of the evidence. Although the intention to assure the applicant having the opportunity to be confronted with and reply to conflicting evidence, this is done to a small degree.

- Section 17-2 of the Immigration Regulations read in connection with the Public Administration Act § 17 third paragraph, gives the applicant the right to be presented with evidence of significant importance and is given the opportunity to comment on the evidence before a decision is made. The indirect thematic introduction of a topic will not be sufficient to safeguard the right to a fair hearing. Applicants must both be informed about the content of the evidence and be informed about the significance of the evidence, and in particular, the significance it has for the rules on the burden of proof and evidence requirements. If the interview technical considerations that indicate that confrontations are made towards the end of the interview are actually carried out, it means that the applicant is only granted his right to answer the central questions of the case after sitting for 3-4 hours in an interview.

The main consideration behind the right to a fair hearing is to ensure as many materially correct decisions as possible. The report writer therefore assumes that if the applicant is informed of evidence of significance and is given the opportunity to give a meaningful response, it will produce more robust (safe) evidence statements. Today, the caseworkers seem too quick to leave the free explanation, in order to begin with the follow-up part. This misses the opportunity to obtain more robust (secure) evidence statements in that the applicant's right to a fair hearing and the applicant's duty to fulfill his burden of proof fall into the background. When the follow-up part is at the same time subject to the theme-funnel model and has a great focus on detail, it provides such a slow way of working to extract evidence that in practice there seems to be little opportunity for or time for relationships.

The report writer therefore proposes that the applicant must be supported in giving a complete free explanation and then evidence of significance is presented before the thematic funnel model is introduced in a follow-up / control section. The proposal presupposes that the applicant is first given a completely free explanation, and that the UDI facilitates and assists that this becomes comprehensive. The proposal thus means that the interview technique, which today is to ensure that the evidence is obtained in a reliable manner, has a slightly different function.

Considering the limitations on any research, and that in the case of interviewing techniques also exists such limitation, particularly concerning their unexplained view on details as the preferred piece

of evidence in a witness statement, research should therefore not be an obstacle to considering changing the structure of the interview.

The report writer therefore concludes that it is justifiable to propose a change in how the interviews are set up. The report writer's proposal concerns that it will be more in accordance with the procedural duties and rights if the interview is divided into four parts that are defined in a slightly different way than today:

-The first part will, as today, apply to the free explanation. In a new second part, the case officer must present evidence of significance and contradiction in a way that gives the applicant the opportunity to give a meaningful response. After the case officer obtains answers of assumed more robust quality, it will be up to an assessment of whether the applicant's asylum declaration appears probable (apparently credible) and whether the burden of proof has so far been met.

-The case officer can then, in a third phase of the interview, ask thematic control questions (what is currently the follow-up part). An addendum is also proposed where what currently constitutes the health and identity part, where questions about torture incidents are also asked, may be relevant for the assessment of residence on humanitarian grounds, cf. the Immigration Act § 38.

7.2.3 (iii) The rules of evidence should be codified to ensure a clearer and more precise application of the rules of evidence. A new guideline should be provided on the interaction between the rules of evidence and the rules of procedure, as well as on the use of terms when describing the credibility of the asylum declaration.

The third main message of the report is that the decisions do not explain how all of the relevant rules of evidence have been applied, and that the case officers do not have a uniform use of terms to characterize credibility.

The report writer believes that the case officers can greatly benefit from the codification of the rules of evidence. This will clarify the tasks of the case officers when the evidence is to be assessed and substantiated. How the rules of evidence work together with the rights and obligations in the case processing rules should also be clarified, but the report writer considers that such explanations of connections are better suited in a circular. The report writer therefore proposes that the rules of evidence that apply in asylum cases be laid down in a new Immigration Regulations § 7-1. The report writer has found an earlier bill from 2015–2016 on codification of the rules of evidence. This was not adopted, because a stricter standard of proof was proposed than "reasonably probable". The report writer, however, noted that a unanimous municipal and administrative committee welcomed a codification of the rules of evidence. There is therefore reason to believe that there is still a broad political basis for adopting such a codification.

A new guideline for the evaluation of evidence should also be formulated as a guide on how the rules of evidence interact with the duties and rights for the case processing of the interview and in the decision-making process.

As shown in Figure 1, the case officers must apply several sets of evidence and case processing rules when the assessment of evidence is to be justified. Evidence assessments constitute a lengthy thought process that cannot be detached from the case processing rules.

Such a guideline may also address that there should be an external framework of objectivity for the use of concepts and speculation. The great variation in the conceptual apparatus represents a risk that the use of language flows into unreasonable and discriminatory characteristics. There is also a need to delimit against concepts of quasi-legal content.

A guideline can also address how to handle the assessment of what level of detail is expected in the applicant's response. In all assessment of evidence, there must be room for reasonableness assessments. As mentioned above, it is therefore not necessarily wrong for the details in the answers to be measured against the management's expectations, nor that these expectations may vary somewhat between the Asian, African, and other portfolios. That such assessments of reasonableness constitute a legitimate component of the assessments of evidence should therefore be mentioned, but at the same time, it should be clarified that the use of such assessments must be subject to a norm of objectivity.

It is also conceivable that a new guideline should be set a limit against assumptions that the case worker had the opportunity to check by obtaining case-specific country information. Case officers have previously expressed a desire for more case-specific country information, and that it has been recommended that *Landinfo* (the Norwegian country of information office) contribute to a greater extent in this way, similar to the model that has been used in Belgium (Schjatvet, 2014).

Oslo, March 2021

Cecilie Schjatvet, barrister

Vedlegg og referanser

8 VEDLEGG

8.1 Funn fra saksgjennomgangen

8.1.1 Funn fra saksgjennomgangen: Liste over begreper i bruk for å karakterisere troverdigheten av asylforklaringene

Nr.	Begreper
1.	Adekvat (Søker forklarer seg adekvat om konvensjonsgrunnlag)
2.	Akkurat du (Ikke plausibel forklaring på hvorfor akkurat du utsatt for slik forfølgelse)
3.	Aktivitet gir ikke slik profil at risiko for forfølgelse
4.	Aktivitet, Ikke utvist profilert aktivitet
5.	Anførsel er ikke forfølgelse
6.	Anførsel har uklart grunnlag
7.	Anførsel ikke asylgrunnlag
8.	Anførsel ikke forfølgelse på generelt grunnlag
9.	Anførsel ikke fremsatt for PU
10.	Anførsel ikke fremsatt tidligst mulig
11.	Anførsel ikke konvensjonsrelatert (f.eks. diskriminering)
12.	Anførsel lite underbygd og sannsynliggjort (eks vises til «ikke god forklaring for hvorfor akkurat du»)
13.	Anførsel uten grunnlag i forklaring
14.	Anførsel uten grunnlag i landinfo
15.	Anførsel utslag subjektiv frykt
16.	Anførselene passer sammen: At gravid og vil ta abort passer med anført voldtekt fengsel

17.	Anførsler tilstrekkelig for beskyttelse
18.	Atferd forfølger (Ikke sannsynlig atferd forfølger)
19.	Delvis avslag risiko
20.	Detaljer, Vanskelig å forvente særlige detaljer (gitt f.eks. ulovlig organisasjon)
21.	Detaljert
22.	Detaljert, Ikke spesielt (Ikke spesielt detaljert asylgrunn (utreisehistorie)
23.	Detaljert, lite (Lite detaljert om sentrale forhold
24.	Detaljert, rimelig sammenhengene og fravær av intern motstrid
25.	Detaljfattig (Du har lite informasjon om disse personene og selve konflikten utover at de er fra ... og har tilknytning til ..., noe som fremstår som svært generelt.)
26.	Diffus (Hendelse fortalt på diffus måte)
27.	Dårlig intervju
28.	Dårlig sammenheng hendelser. (ikke sannsynlig at flyttet to ganger fortsatte på engelskkurs der hamasmann kunne finne deg, eller dårlig sammenheng at så «dårlig sikkerhetsarbeid»)
29.	Egne dokumenter (Søkers egne risikodokumenter har begrenset notoritet
30.	Ekstern motstrid
31.	Ekstern motstrid Generell kunnskap (f.eks. navn togstasjon, politisk kultur opposisjonell gruppe, kunnskap om etterretningspolitiet, sosiale normer om giftemål tilsier gjensidig ønske)
32.	Ekstern motstrid vanskelig fordi «Det er vanskelig å gjøre en vurdering opp mot ytre kilder da disse er mangelfulle og vi har informasjon om at rettsprosesser er uregelmessige i Iran.»
33.	En av mange tusen (Søker fremstår som en av mange tusen ... som har demonstrert»)
34.	Enkeltstående episode ikke sannsynlig risiko ved retur

35.	Enkeltstående hendelse (for eksempel hazara ikke forfulgt alene pga. etnisitet, kjent at kidnappinger og drap men ses som enkeltstående hendelser)
36.	Enkeltstående hendelser, Ekstern motstrid (søkers erfaringer «ses på som enkelttilfeller»)
37.	Erfaring forfølger ikke sannsynlig
38.	Erfaringsnære opplysninger (som er av mer verdi enn opplysninger fra offentlige kilder)
39.	Erfart forfølgelse
40.	Forfølger svært begrenset interesse i å forfølge
41.	Forfølgers handlinger stemmer ikke med landinfo
42.	Forklarer seg godt om landkunnskap (godt = eksempel detaljert om nasjonal tjenesten, kunnskap om ... og bevegelsestillatelse)
43.	Forklaring endret (Endrer forklaring etter konfrontasjon)
44.	Forklaring enhetlig
45.	Forklaring, Ikke god (ikke gitt en god forklaring som kan underbygge og sannsynlighet for risiko)
46.	Forklaring, Ikke preg av å være selvopplevd
47.	Forklaring, Ikke refleksjon (ikke refleksjon over uvanlig anførsel, for eksempel at enebarn i somalisk familie)
48.	Forklaringen, Ikke den fulle forklaringen («Det er vår vurdering at din forklaring om at de må ha funnet deg fordi du ga adressen til din morbror og at du ikke vet noe om hvem de er, ikke fremstår som den fulle forklaringen og at dette tyder på at du har flere støttespillere enn du gir inntrykk av, også i Norge»)
49.	Forklaringsmåte (Forklarer seg på en måte som er knyttet til egen erfaring og egne opplevelser)
50.	Forløp til asylgrunnlag handling + vurdering (motstrid etc.)

51.	Formidlingsevne, fravær av evne til å formidle («liten grad evner å formidle hvordan det at du ble tiltrukket av gutter/menn påvirket deg gjennom ungdomstiden og voksenlivet»)
52.	Formodningen mot seg. (F.eks. «Vi mener det har formodningen mot seg at du tok sjansen på å være sammen med din kjæreste i huset til dine foreldre selv om du fortalte at du trodde de ikke var hjemme.»)
53.	Fremstår som troverdig
54.	Fremstår som troverdig mht. tilknytning konvensjonsgrunn»
55.	Følelser hos søker
56.	Generell risiko
57.	Generell troverdighet, men ofte at ikke avgjørende vekt på dette (F.eks. «Uten at det har vært lagt avgjørende vekt på dette, er det faktum at du har forklart deg uriktig om din identitet et moment som svekker din generelle troverdighet.»)
58.	Generell troverdighet styrket svekket som følge av beskrivelser av levd liv (merkelig bruk av GT)
59.	Generelle sikkerhetssituasjonen (§28b eller § 38)
60.	Generelle voldsnivå i hjemlandet
61.	Generelt lite plausibel
62.	Generelt lite samarbeidsvillig om å kartlegge id og asylgrunn > Generell troverdighet svekket
63.	Generelt vern (synonymt til generelle sikkerhetssituasjonen)
64.	Gjennomgående (Som regel brukes slik: «Søker gir gjennomgående mye informasjon som ... knytter ham til ... land/rolle, etterfulgt at eksempel på dette)
65.	Gjentatte muligheter («UDI har gitt deg gjentatte muligheter til å kunne forklare deg, uten at det kommer noe informasjon som bidrar til å sannsynliggjøre dine opplysninger om.»)
66.	Godt (Forklarer seg godt om...)

67.	Grad konkretisering (Liten grad konkretisere og gi detaljer om (for eksempel fengsling)
68.	Greit (Forklarer seg relativt greit om egne opplevelser)
69.	Greit (Søker forklarer seg greit om Bosted, Geografi, Historie og Spesifikke samfunnsforhold (For eksempel: «...for eksempel når søker forklarer hvordan utsted NID, kontrollposter, ritualer på skolen, lokal administrativ oppgaver, skolesystemet, spesifikk info Asmara som kinoer gravlund markeder og hvor bussene går».)
70.	Grundig, (For eksempel: Ikke veldig grundig forklart om ... utreise)
71.	Handling som ikke kvalifiserer for beskyttelse (for eksempel konvertering)
72.	Helhetsvurdering (For eksempel: «Helhetlig mener vi at det du sa om din tilknytning til ... er svært lite, vagt og uklart» eller «Vi mener du ikke viser til refleksjoner som man naturlig kan forvente av deg i lys av din forklaring om at familien har forlatt ... som følge av konvertering», eller «at du har anført tilknytning til ... over flere år og med opplæring gjennom bøker og veiledning. Vi mener dette sterkt svekker troverdigheten til din anførsel om ...»)
73.	Hendelser med forfølger
74.	Hendelsesforløp ikke sannsynliggjort (dernest: «av følgende grunner»)
75.	Hendelsesforløp lite sannsynlig (ikke alltid etterfulgt av eksempler)
76.	Hurtigst mulig søke asyl
77.	I forfølgers søkelys
78.	Identitet sannsynliggjort under tvil
79.	Identitet ikke sannsynlig
80.	Identitet ikke stilling
81.	Identitet sannsynlig
82.	Ikke forklart seg om konvensjonsgrunn
83.	Individuelle forhold (som tilsier at likevel risiko)

84.	Inkonsekvens (For eksempel: Inkonsekvent forklaring om at søker stjal fra egen familie, men dernest ikke kunne motsette seg dem.)
85.	Innøvd (når gjentar en kjernehistorie uavhengig av spørsmål som blir stilt)
86.	Kjent med (For eksempel: «Botid er sannsynlig fordi søker er kjent med ... [forhold hjemlandet] og som søker knyttet til levd liv [familie, erfaringer]».)
87.	Knap forklaring
88.	Knapt, vagt og lite detaljert
89.	Konsekvent
90.	Konsistent (ikke motstrid)
91.	Kort («Opplevs gjennomgående kort men gir Informasjon på forespørsel» – i merknad)
92.	Korte svar, unnvikende (For eksempel: «På oppfordring om å fortelle detaljert om din tilknytning til ... svarte du kort og du gjentok til dels ting du hadde fortalt før. Deretter snakket du om noe annet.», eller «Når du på ny ble bedt om å snakke om din tilknytning til ... så fortalte du om den historiske fremveksten Senere ble du spurt om hva det at du er ... gjør med livet ditt, uten at du svarte på spørsmålet», eller «Du har også blitt spurt om ... og du svarte at du ikke skjønnte spørsmålet. Etter en omformulering svarte du at På oppfølgingsspørsmål fremkom det at du ikke hadde andre tanker om temaet.»)
93.	Kunnskap («begrenset», «god»)
94.	Kunnskap om (egen Konvensjonsgrunn) samsvarer med åpen landinformasjon
95.	Landinfo
96.	Landinfo tilsier ikke risiko ved retur
97.	Landinfo utland
98.	Landinfo tilsier ikke risiko ved retur. (Som regel begrunnelse når avslag på risiko i saker der det ikke er spørsmål om kontakt med forfølger, ellers avslag tv selv om vurdering er knyttet til landinfo.)
99.	Lang tid (For eksempel: «Anførsel til søker innebar risiko før, men forfølger nå under mindre press» - i merknad)

100.	Lang tid mellom hendelse og flukt
101.	Levd liv, ikke (kan ikke forklare seg om viktige hendelser som fødsel etc., ingen refleksjoner)
102.	Levd liv, inntrykk av (For eksempel: «Søkers forklaring gir inntrykk av levd liv»)
103.	Lite underbygget (For eksempel: «Forklaringen er lite underbygget. Søker har ikke sannsynliggjort anførsel om ...»)
104.	Manglende konfrontasjon motstrid (Ikke konfrontert motstrid intervju, ikke bruke – i merknad)
105.	Manglende spørsmål fra UDI (som ikke er besvart)
106.	Mangler grunnleggende kunnskap om forhold ved konvensjonsgrunn
107.	Mangler opplysninger intervju
108.	Merkelig utreisemåte
109.	Minne som barn (sannsynlighet) (For eksempel: «På spørsmål om hvor lenge familien din har vært ... svarte du at du ikke vet fordi du var liten på det tidspunktet. Vi mener at det at du var liten ikke er en plausibel forklaring på at du ikke vet dette da det å konvertere til en forbudt og undertrykt religion i Iran må antas å være noe en familie snakker om og forholder seg til. Du har blitt spurt om når moren og søsteren din ble ..., uten at du kunne svare på det. Vi mener dette svekker troverdigheten til anførselen om at familien skal ha konvertert...»)
110.	Minne lang tid (sannsynlighet) (For eksempel: «Vi mener at det er naturlig at minnet om hendelser svekkes med tiden. Likefullt legger vi til grunn at mennesker normalt kan huske ting langt tilbake i tid og særlig hendelser som er betydningsfulle, dramatiske og viktige. Å bli introdusert for en <i>forbudt og fordømt religion</i> mener vi normalt vil feste seg bedre i minnet enn det du legger for dagen. Av den grunn mener vi at det ikke er plausibelt at du ikke kan fortelle mer om den tiden da du ble introdusert for Slik manglende plausibilitet svekker din forklarings troverdighet.»)
111.	Misbruk asylinstituttet (ett eksempel, avsto på troverdighet selv om spørsmål om risiko)
112.	Motstrid egen kronologi

113.	Motstrid ekstern/intern
114.	Motstrid PU forklaring
115.	Motstrid til opplysninger PU registreringen (id, asylgrunn, hendelser etc.)
116.	Motstridende og til dels mangelfulle opplysninger (om id)
117.	Motstridende opplysninger om fødselsdato PU/UDI (ikke avgjørende)
118.	Oppklaring motstrid ikke sannsynlig (For eksempel: «...at far ikke var aktiv på mange år... samsvarer ikke med ...»)
119.	Opplevelsen til søker (troverdig om hvordan opplevde ... noe, for eksempel: «...hvordan hun opplevde krigen, og spesielt om hvordan hun reiste fram og tilbake mellom ...»)
120.	Ordknapp (søker er ordknapp)
121.	Overbevisende («svært»)
122.	Overbevisende (forklaring er overbevisende)
123.	Overfladisk, hendelse har ikke faktisk funnet sted (For eksempel: «Forklaringen er ganske overfladisk og lite detaljert Under asylintervjuet ble du flere ganger bedt om å beskrive mer detaljert. Her forteller du at det var forferdelig, fylt av problemer, du våknet skvettent, ble ikke snakket pent til og ble slått. ... forventer at en godt voksen kvinne klarer å fortelle mer inngående om såpass alvorlige hendelser. Det at du mislykkes i å gjøre dette, svekker troverdigheten av at disse hendelsene faktisk har funnet sted.»)
124.	Personlig overbevisning som ikke gis uttrykk for utad
125.	Plausibel
126.	Plausibel forfølgers atferd
127.	Plausibelt nok (det som er forklart er plausibelt nok)
128.	Plausibelt, lite (landinfo)
129.	Plausibelt, lite (Forfølgers atferd, for eksempel at Taliban vil tvangsrekruttere sønn av mann arbeider for nasjonalhæren)

130.	Plausibelt, lite (utfra Kontekst, kulturelt sett eller generelt)
131.	Plausibilitet, Ikke uten (Ikke uten plausibilitet, for eksempel at søker tok risiko fordi stolte på ...)
132.	Politisk oppfatning
133.	Preg av nærhet (personlige opplevelser og tanker preg av nærhet – i merknad)
134.	Profil
135.	Profilert i egen gruppe
136.	Påfallende at konvensjonsgrunn/anførsel mangler i PU registrering (For eksempel: «Under asylintervjuet ble du oppfordret til å forklare deg fritt om hvorfor du søker beskyttelse i Norge. Din forklaring om dette går over cirka en rapportside. Det er påfallende, mener vi, at du ikke her tok opp bahai-troen. Dette svekker troverdigheten til anførselen, mener vi.»)
137.	Påfallende skjødesløs (Motivasjon for handling påfallende skjødesløs. For eksempel: Det «...fremstår da som påfallende skjødesløst at partimateriale hjem til svigerfamilien».)
138.	Rart (For eksempel: «Han sier at han danset og kledde seg ut og samtidig at han var der helt alene. Det virker rart. Særlig fordi han ikke utdyper svaret etter gjentatte oppfordringer fra intervjuer. Jeg tok ikke med dette poenget da det ikke er det sterkeste eksempelet på svak troverdighet. – I merknad)
139.	Refleksjon (for eksempel konvertering LHBTI)
140.	Risiko lite underbygget om familiære relasjoner (For eksempel: «Er enig i at han videre ikke underbygger at faren har hatt, eller har en reell intensjon om å drepe ham. De har hatt et konfliktfylt forhold i mange år, og det at konflikten skal ha eskalert til risiko for drap er lite underbygget.» – I merknad)
141.	Risiko underbygget
142.	Risiko ved retur troverdig (erfart forfølgelse, hendelser, profil, hardnet politikk)
143.	Risiko, ikke spesielt utsatt (ofte kombinert med henvisning til at Landinfo sier at det er de med profil og aktivitet kan ha risiko)
144.	Risiko ved retur, før men ikke nå (lang tid/oppmyket praksis)

145.	Samlet vurdering av motstrid og plausibilitet
146.	Sammenhengende (Søker forklarer seg sammenhengende)
147.	Samsvar med ulike DUF opplysninger (andre UDI-intervjuer av familie)
148.	Samsvar, hjemsted (Søkers opplysninger om hjemsted samsvarer med landinformasjon/søk Google)
149.	Samsvar søkers forklaring og landinformasjon
150.	Samsvarende med families forklaring til PU
151.	Sannsynlig
152.	Sannsynlig fordi ikke plausibel (For eksempel: «Forklaringen er ikke plausibel» fordi «sannsynligheten for at hun skulle bli tatt i løgngen ville ha vært overhengende.»)
153.	Sannsynlig, Ikke sannsynlig beskrivelse (for eksempel om flukt fra fengsel, landet etc.)
154.	Sannsynliggjort (For eksempel: «Ulovlig utreise sannsynliggjort»)
155.	Sannsynliggjort erfart forfølgelse (For eksempel fordi troverdig om fengsling)
156.	Sannsynlighet, Ikke helt usannsynlig (For eksempel: «Finner ikke landinformasjon om hendelse og vet ikke om finner stedet, men forklaring er ikke helt usannsynlig» - I merknad)
157.	Selvopplevd (For eksempel: Søker kan i liten utstrekning gir opplysninger som kan underbygge og sannsynliggjøre en selvopplevd erkjennelsesprosess knyttet til en homofil legning» - I merknad)
158.	Selvopplevd, preg av nærhet
159.	Sentral del av forklaring mangler detaljer (f.eks. navn den som truer på internett)
160.	Skurrer (For eksempel: «Flere forhold som skurrer om hvem søker er, særlig ID» - I merknad)
161.	Snakker seg inn i motstrid. (For eksempel: «I forklaringen på hvorfor han ikke holdt kontakten sa snakker han seg inn i en motstrid som du påpeker, noen som svekker troverdigheten ytterligere.» – I merknad)

162.	Som helhet (Forklaring som helhet fremstår som ... lite plausibl/plausibel)
163.	Spesielt synlig motstander av regimet
164.	Språk i forklaring. (For eksempel: «Du forklarer også i intervjuet med UDI at du husker dårlig. Da du blir spurt om hvor lenge du har husket dårlig svarer du at du har hatt det sann etter hendelsen og siden du bodde på mottak. Vi mener allikevel at forklaringen i så stor grad og på sentrale punkter spriker, at dette ikke utelukkende kan skyldes at du var trett, sliten og lei under intervjuet med politiet, og at du husker dårlig».)
165.	Språk merkelig (For eksempel: «Språket mellom den store kjærlighetshistorien som utløste forfølgelsen og nå den totale mangelen på interesse er såpass merkelig at det går ut over troverdigheten i stor grad.»)
166.	Spørrende til motivasjon for risikoarbeid (For eksempel: «Søker har valgt å gå inn i risikofylte arbeidet på et tidspunkt da han var i myndighetens søkelys»)
167.	Stats vilje og evne til å beskytte
168.	Statsløs skal vurderes ut fra land der vanlig bopel
169.	Stemmer med (Stemmer med landinformasjon (ikke ekstern motstrid))
170.	Sterkt tvilende («Stiller oss sterkt tvilende til hvordan søker ... i forfølgers søkelys»)
171.	Stor tilfeldighet (Hendelser en for stor tilfeldighet)
172.	Svakt Underbygget asylgrunnlag
173.	Svar gitt når konfrontert med for eksempel motstrid
174.	Svarer avvikende om
175.	Svarer detaljert nok når spurt
176.	Svekket troverdighet flere søknader søknad asyl først etter avslag familie gjenforening
177.	Svært lite plausibelt (f.eks. at konflikt om å dagligdagse forhold eskalerte til drapstrue hele familie)
178.	Svært lite troverdig (for eksempel om umotivert risikoatferd)

179.	Svært troverdig
180.	Søk åpne kilder ok
181.	Søkelys og ikke alle (Ikke alle som står i myndighetenes søkelys er utsatt for risiko.
182.	Søkelys ulike vurderinger: rask løslatelse, reise ut fritt
183.	Søkers bakgrunn (For eksempel at det styrker søkers troverdighet at han kommer fra område område med mye intoleranse ovenfor visse grupper)
184.	Terskel
185.	Terskel (avslag på risiko med henvisning til «terskel». For eksempel: «trakassering og diskriminering er ikke forfølgelse» eller «norsk praksis gir ikke generelt vern av alle bahaier», eller «praksis krever en erfart forfølgelse av et visst alvor og omfang, samt andre forhold slik som profil og aktivitet» eller «uhindret utreise»)
186.	Tidsspesifikke forhold (Ikke tidsspesifikke forhold som fortelles om hjemlandet (dvs. har forklart seg om historiske forhold og klarer ikke å sannsynliggjøre at bodd i hjemland på anførte tidspunkt)
187.	Tilknytning konvensjonsgrunn
188.	Tilknytning konvensjonsgrunn ved dokumentasjon
189.	Tilknytning konvensjonsgrunn ved forklaring
190.	Tillagt oppfatning
191.	Troverdig forklaring (eller «forklaring legges til grunn»)
192.	Troverdighet, erfart forfølgelse (sjelden at beskrivelsene alene er tilstrekkelig, som oftest henvisning til at beskrevne ytre forholdene i fengsel samsvarer med landinfo)
193.	Troverdighet, Ikke generell troverdighet (for eksempel ikke forholdt seg til vedtak andre land/saker)
194.	Troverdighet, Ikke troverdig manglende kunnskap hjemsted
195.	Troverdighet, Ikke troverdig som følge av generell kunnskap (for eksempel, arrestordre utferdiget lenge etter flyktet fra landet)
196.	Troverdighet, Ikke troverdig trussel situasjon

197.	Troverdighet, Lav (Ofte når følgende elementer i forklaring er tvilsomme: identitet, sen anførsel (for eksempel 2år), eller ikke informasjon om egen familie)
198.	Troverdighet, Lukt og sinnstilstand (For eksempel: at kan beskrive lukt og sinnstilstand andre fanger tilsier troverdig – I merknad)
199.	Troverdighet, Vesentlig svekket troverdighet
200.	Troverdighet, Virker Troverdig
201.	Trusler generell karakter (For eksempel: «Trusler utsatt for er av generell karakter» eller «trusler som alle demonstrantene kunne utsettes for.»)
202.	Trusler over tid (ofte ikke troverdig med henvisning til at ikke tanke om at skal gjøres alvor av dem)
203.	Trussel Ikke sannsynliggjort
204.	Tvetydig i forklaring
205.	Tvil bør komme søkeren til gode. (Ett eksempel, sak der sbh ser at søker er avbrutt i fri forklaring)
206.	Tynt, svært asylgrunnlag (For eksempel anførsel kun basert på at søker har kopiert et hefte for opposisjonsparti)
207.	Uklar og ikke konsekvent (For eksempel: «I ankomstsamtalen forteller du at han dukket opp på vei til skolen din og at dere ikke bor sa veldig langt unna hverandre, i samme bydel. I intervjuet forteller du at dere gikk på samme skole og at du ble introdusert for ham gjennom en»)
208.	Uklare opplysninger «uklare, overfladiske og lite utfyllende».
209.	Uklart hva som er bakgrunnen for utreise
210.	Uklart og Unnvikende: «gjentatte ganger svarer uklart og unnvikende når du blir bedt om å fortelle om din seksuelle orientering.»
211.	Ulogisk (For eksempel ulogisk om tvangsrekruttering at Taliban både skal ha sagt at foreldre hans vil få penger, og skal ha sagt at han ikke må si noe til foreldrene.)
212.	Unntaket fra det generelle bildet (For eksempel: «Du har ikke sannsynliggjort i tilstrekkelig grad at du skal være et unntak fra det generelle bildet som Landinfo skisserer.»)

213.	Utbygging av forklaring fra PU registrering etc., utbyggingsdelen er ikke sannsynlig/sannsynlig
214.	Utreise uten problemer (svækker troverdighet)
215.	Uten vanskeligheter (Søker besvarer spørsmål om ... uten vanskeligheter styrker troverdighet)
216.	Utløsende episode (For eksempel flukten)
217.	Utvist aktivitet
218.	Vag
219.	Vag og litt Merkelig forklaring (om hvordan id kort)
220.	Vag og lite detaljert
221.	Vag og lite troverdig
222.	Vag og overfladisk» (LHBTI sak)
223.	Vag, svært (Svært vag og kort om anførselen)
224.	Verifisering
225.	Vurdere billedlighet ÅK
226.	Ytre kilder mangelfulle
227.	Åpne kilder søk støtter/støtter ikke (at ÅK støtter oppgitt navn tillegges vekt)
228.	Årsakssammenheng, Ikke årsakssammenheng hendelse og forfølgelse

8.2 Tabeller og maler fra UDI

8.2.1 Statistikk fra UDI - januar - desember 2018 - Asylvedtak i UDI (første instans) etter statsborgerskap og utfall.

<https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/statistikk/asylvedtak-etter-statsborgerskap-og-utfall-2018/>

8.2.2 Maler

8.2.2.1 Vedtaksmal 2018

Det er utformet maler for hvordan avslag på søknad om asyl skal settes opp. Malen har fastsatte overskrifter og fastsatte innledninger til overskriftene som gjelder beskyttelsesbehovet.

Overskrifter:

- Oppsummering av vedtaket:
 - Utfall (innvilgelse eller avslag, og hva det innebærer for rett til å oppholde seg i Norge)
 - Hva vurderingen til UDI går ut på (søker vil/vil ikke bli forfulgt eller utsatt for alvorlige overgrep hvis du reiser tilbake til hjemlandet; det er/er ikke sterke menneskelige hensyn i saken din og du har ikke særlig tilknytning til Norge)
- Identiteten til søker
 - Sammenfatning av identitetsmarkører (sivilstatus, statsborgerskap, fødested, siste bostedsadresse i hjemlandet, etnisk tilhørighet, morsmål, religiøs tilhørighet, opplisting av innleverte identitetsdokumenter og resultat av PUs undersøkelser av identitet)
 - UDIs vurdering av identiteten (sannsynliggjort, ikke sannsynliggjort, deler sannsynliggjort, ikke tatt stilling)
- Beskyttelsesbehovet
 - Søkers opplysninger om beskyttelsesbehovet sitt (sammenfatning)
 - UDIs vurdering av beskyttelsesbehovet ditt (hvis avslår på risiko behøver ikke ta stilling til troverdighet)
 - UDIs vurdering av beskyttelsesbehovet ditt etter utlendingsloven § 28 første ledd bokstav a
 - UDIs vurdering av beskyttelsesbehovet ditt etter utlendingsloven § 28 første ledd bokstav b
 - UDIs vurdering av sterke menneskelige hensyn og særlig tilknytning til riket etter utlendingsloven § 38
 - UDIs vurdering av om det foreligger sterk tilknytning til Norge etter utlendingsloven § 38
- Innledning med gjengivelser av innholdet i den rettslige normen som danner utgangspunkt for vurderingen, samt med en konstatering av at vilkårene ikke er oppfylt:
 - § 28 første ledd bokstav a: «En person må ha en velbegrunnet frykt for forfølgelse for å bli regnet som flyktning etter flyktningkonvensjonen og norsk lov (se utlendingsloven § 28 første ledd bokstav a). Etter denne bestemmelsen er det et vilkår at risikoen for forfølgelse er knyttet til etnisitet, avstamning, hudfarge, religion, nasjonalitet, medlemskap i en spesiell sosial gruppe eller politisk oppfatning. Hva som regnes som forfølgelse følger av utlendingsloven § 29. Vi mener at du ikke i tilstrekkelig grad har klart å vise at du har en velbegrunnet frykt for forfølgelse som kan knyttes til en eller flere av disse forfølgelsesgrunnene. UDI viser til ...»

- § 28 første ledd bokstav b: «Selv om en person ikke har en velbegrunnet frykt for forfølgelse som kan knyttes til en eller flere av forfølgelsesgrunnene i utlendingsloven § 28 første ledd bokstav a, kan personen likevel ha krav på beskyttelse. Dette forutsetter at han eller hun står i reell fare for § bli utsatt for dødsstraff, tortur eller annen umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff (se utlendingsloven § 28 første ledd bokstav b). Vi mener at du ikke står i en reell fare for a bli utsatt for slike handlinger. UDI viser til ...»
- § 38: Når en person har fått avslag på oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 28 annet ledd, skal UDI vurdere om han eller hun faller inn under bestemmelsen om oppholdstillatelse på grunn av sterke menneskelige hensyn (se utlendingsloven § 38 og utlendingsforskriften §8-1). For å avgjøre om det er sterke menneskelige hensyn, slik det er beskrevet utlendingsloven, gjør UDI en totalvurdering av saken (se utlendingsloven § 38 annet ledd). Vi mener at det ikke er sterke menneskelige hensyn i saken din. Det foreligger ingen opplysninger, verken enkeltvis eller samlet, som tilsier opphold etter denne bestemmelsen.
- Utlendingsloven § 28 annet ledd, skal UDI også vurdere om han eller hun faller inn under bestemmelsen om oppholdstillatelse på grunn av særlig tilknytning til Norge (se utlendingsloven § 38 og utlendingsforskriften § 8-1). En person som har særlig tilknytning til Norge, kan få oppholdstillatelse (se utlendingsloven § 38 første ledd). Vi mener at du ikke har særlig tilknytning til Norge, slik det er beskrevet i utlendingsloven.

8.2.2.2 Vedtaksmal 2020

Nick 1: Generelt om bevis og troverdighet i søknader om beskyttelse

I asylsaker skal UDI vurdere om søkerens forklaring er noenlunde sannsynlig, og ta hensyn til

om søkeren har medvirket til å opplyse saken så langt det er rimelig og mulig

søkerens generelle troverdighet

hva søkeren risikerer hvis forklaringen legges til grunn

Når vi vurderer om søkerens forklaring er noenlunde sannsynlig, legger vi særlig vekt på

hvor detaljert søkerens forklaring er

om det er samsvar i søkerens opplysninger

om det er samsvar mellom søkerens opplysninger og andre kilder

om søkerens forklaring er plausibel

UDI skal ta hensyn til faktorer som påvirker søkerens evne til å forklare seg.

Nick 2: UDIs vurdering av din forklaring

UDI legger til grunn [bevistema X]

UDI legger ikke til grunn [bevistema Z].

[Vi har lagt vekt på at forklaringen om [Z] er [lite detaljert/vag/generell/lite konkret]. Vi viser til at [beskriv hva som er lite detaljert]. Under intervjuet ble du informert om at det var viktig for saken din at du forklarte mest mulig detaljert om [Z]. Vi mener at dersom [du hadde opplevd Z] ville du vært i stand til å beskrive mer detaljert og grundig.]

[Vi har lagt vekt på at du har gitt motstridende opplysninger om [Z]. [Beskriv de motstridende opplysningene, forsikre deg om at opplysningene faktisk er motstridende]]

[Vi har lagt vekt på at opplysningene om [Z] er i strid med landinformasjon. [Oppgi landinformasjon med kilde, forklar hvorfor søkerens opplysninger er i strid med dette]]

[Vi har lagt vekt på at [flere elementer i] forklaringen er lite sannsynlig [utdyp hva som er lite sannsynlig og hvorfor, unngå subjektiv vurdering, begrunnelsen må forankres i objektive forhold som landinformasjon eller allmenn kunnskap]]

[Vi har tatt hensyn til at [faktorer som kan påvirke søkerens evne til å forklare seg]]

[Vi kan ikke se at det er noe i din bakgrunn som skulle gjøre det spesielt vanskelig for deg å forklare deg om [Z]]

Nick 3: Samlet vurdering/generell troverdighet

[Etter en samlet vurdering har vi kommet frem til at [bevistema Y] kan legges til grunn som "noenlunde sannsynlig". Vi mener det er noe tvil som følge av at [beskriv hva som gjør at vi tviler] Det er imidlertid ikke forhold i saken din som svekker din generelle troverdighet, og konsekvensene av et uriktig vedtak ville være alvorlige. Vi mener derfor at tvilen må komme deg til gode.]

[Etter en samlet vurdering har vi kommet frem til at [bevistema x] ikke kan legges til grunn. Vi mener din generelle troverdighet er svekket fordi [opplysningene kom på et sent tidspunkt] [du har bevisst gitt uriktig opplysninger i forbindelse med ...] Det medfører at det skal mer til før UDI legger forklaringen din til grunn.]

Nick 4: Vurdering av identitetslementer som er direkte knyttet til beskyttelsesbehovet

UDI legger ikke til grunn [dine opplysninger om alder] [at du er borger av X] [at du tilhører klan Y]. Vi mener din [alder] [bosted] [klan] er viktig for om du har behov for beskyttelse, og har derfor lagt til grunn et lavere beviskrav. Likevel legger vi ikke opplysningene dine om [alder] [bosted] [klan] til grunn, fordi vi de ikke er "noenlunde sannsynlige". [Vi viser til at ...se nick 2] "

8.3 III. Høringsnotat

8.3.1 Høringsnotat – endringer i utlendingslovgivningen (innstramninger ii), desember 2015 Snr. 15/8555, avsnitt 6.1.4 ... forslag til endring i utlendingsforskriftens § 7-3 og § 7-3 a

I utlendingsforskriften foreslås følgende endringer:

§ 7-3 Bevisbyrde og krav til bevis for faktiske forhold og risiko

Ansvar for å sannsynliggjøre egne anførsler og opplysninger ligger på søkeren.

Utlendingsmyndighetene har plikt til å sørge for at saken er tilstrekkelig opplyst i samsvar med folkerettslige regler og forvaltningsloven § 17. Det skal foretas en helhetlig vurdering av alle sider av saken, og det kan også ses hen til erfaring med sammenlignbare saker.

Tvil om faktiske forhold kommer søkeren til gode når alt tilgjengelig bevismateriale er fremlagt og samlet inn, søkeren har medvirket til å opplyse saken, forklaringen anses generelt troverdig og det ikke er andre gode grunner for ikke å legge forklaringen til grunn

Søkerens forklaring legges til grunn når den er sannsynlig. Forklaringen anses sannsynlig når

- a) søkeren oppriktig har medvirket til å underbygge søknaden, all relevant informasjon og dokumentasjon søkeren rår over er fremlagt, og det er gitt en tilfredsstillende forklaring på eventuelt manglende opplysninger eller dokumentasjon,
- b) forklaringen er sammenhengende og troverdig, og ikke strider mot spesielle og generelle opplysninger, f.eks. i landinformasjon, som er relevante for saken
- c) søkeren har søkt beskyttelse så tidlig som mulig, med mindre det gis en tilfredsstillende forklaring på hvorfor søknaden ikke er fremmet tidligere
- d) søkerens forklaring er generelt troverdig
- e) ikke andre gode grunner taler mot det

Kravet til risiko ved retur anses oppfylt når forfølgelse, jf. lovens § 28 første ledd, jf. § 29, eller alvorlige overgrep, jf. lovens § 28 a, er en sannsynlig følge av utsendelse. Kravene til faregrad og sannsynlighet for at følgen skal inntreffe skal være i samsvar med folkerettslige forpliktelser. Ved tvil om risiko har utlendingsmyndighetene bevisbyrden for at retur er i samsvar med folkerettslige forpliktelser. En ren mulighet for at risiko skal inntreffe er ikke tilstrekkelig. Ved retur til en stat som er forpliktet etter EMK og EUs statusdirektiv, vil det som hovedregel foreligge presumsjon for at det ikke foreligger beskyttelsesbehov.

Ny § 7-3a skal lyde

§ 7-3 a Identitetsvurdering i beskyttelsessaker

Som hovedregel skal identitet dokumenteres. Utlendingen kan ikke pålegges å medvirke til å avklare identitet på en måte som kommer i konflikt med behovet for beskyttelse, sml. utlendingsloven § 83.

Når det er umulig å fremskaffe originalt gyldig pass eller tilsvarende legitimasjon med tilstrekkelig notoritet, skal utlendingens identitet legges til grunn når den etter en helhetsvurdering er sannsynlig.

Ved vurderingen av om identitet er sannsynlig kan det blant annet legges vekt på

- a) om utlendingen har medvirket til å avklare identitet og om mulig lagt frem annen dokumentasjon som kan kaste lys over identiteten, jf. lovens § 83 og forskriften § 17-7
- b) om det er oppgitt ulike identiteter i Norge eller i Norge og andre land
- c) om det er fremlagt falske identitetsdokumenter
- d) resultat av alders- og språkanalyser
- e) opplysninger om familierelasjoner, egen bakgrunn og kunnskap om oppgitt hjemsted og –land
- f) den generelle troverdigheten av utlendingens forklaring for øvrig

Når utlendingen ikke frykter forfølgelse eller alvorlige overgrep fra eget hjemlands myndigheter, kan utlendingen pålegges å kontakte hjemlandets myndigheter, herunder landets diplomatiske eller konsulære representasjoner i Norge eller andre land, for å skaffe reisedokumenter eller annen tilsvarende dokumentasjon med sikte på å bidra til å avklare identitet.

9 REFERANSER

9.1 Lov og forskrift

LOV-1967-02-10, Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven): § 17, § 25

LOV-2008-05-15-35, Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven): § 28, § 29, § 38, § 93

LOV-2005-06-17-90, Lov om mekling og rettergang i sivile tvister (tvisteloven): § 21-2

9.2 Lovforarbeider

NOU 2004:20 kapittel 6.2.4

Ot.prp.nr.75 (2006-2007) Om lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven): Kapittel 3.6 (tvil om identitet) og kapittel 5.2.3 Bevis- og risikokrav

Prop.90 L (2015-2016) Endringer i utlendingsloven mv. (innstramninger II) av 2016-04-05 fra Justis- og beredskapsdepartementet.

Innst.391 L (2015-2016) Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Endringer i utlendingsloven mv. (innstramninger II) av 2016-06-06 fra Kommunal- og forvaltningskomiteen.

9.3 Rettspraksis

Norges Høyesterett - Dom. - HR-2011-2133-A - Rt-2011-1481

Noregs Høgsterett - Dom. - HR-2015-2524-P - Rt-2015-1388

Noregs Høgsterett - Dom. - HR-2019-2344-A

Noregs Høgsterett - Dom. - HR-2020-1447-U

9.4 UDIs retningslinjer i 2018 (utvalgte)

9.4.1 Intervjuet

9.4.1.1 [UDI 2010-081 Ankomstregistreringsskjema ved søknad om beskyttelse, del I](#)

Sist endret: 28.11.2019 Retningslinjer for politiets bruk av ankomstregistreringsskjemaet når en person fremmer søknad om beskyttelse i Norge eller på norsk grense.

9.4.1.2 [UDI 2015-006 Utvidet registrering ved søknad om beskyttelse](#)

Sist endret: 28.11.2019 Retningslinjer for når politiet skal foreta utvidet registrering ved søknad om beskyttelse på grunn av sosioøkonomiske forhold eller arbeidsledighet.

[9.4.1.3 UDI 2010-081V2 Mal for politiets utvidede registrering](#)

Sist endret: 28.11.2019 Mal for politiets utvidede registrering Denne malen er et forslag til spørsmål for utvidet registrering som kan brukes både på voksne og Enslige mindreårige asylsøkere (EMA), men vi gjør oppmerksom ...

[9.4.1.4 UDI 2013-011 Intervju i søknader om beskyttelse](#)

Hele/deler kun for UDI Sist endret: 12.03.2020 Fastsetter retningslinjer og rutiner for hvordan saksbehandlere i ASA skal gjennomføre intervjuer i søknader om beskyttelse.

[9.4.1.5 UDI 2013-011V1 En strukturert intervjumetode](#)

Sist endret: 28.11.2019 Et intervju er en formålstyrt samtale. Formålet med asylintervjuet er å innhente tilstrekkelig pålitelig informasjon til å kunne vurdere søknaden om beskyttelse. Intervjueren må ha kunnskap om ...

[9.4.1.6 UDI 2013-011V2 Informasjon til søkeren under intervjuet i søknader om beskyttelse](#)

Sist endret: 28.11.2019. Til intervjueren Informasjon du gir skal være tilpasset den enkeltes søkers behov og evne til å forstå.

[9.4.1.7 UDI 2020-012 Retningslinjer for gjennomføring av intervju via skjerm](#)

Publisert dato: 01.04.2020 Retningslinjen inneholder rutiner og krav til kvalitet for gjennomføring av intervjuer via skjerm.

[9.4.1.8 UDI 2013-011V3 Hvordan skrive asylintervjurapporten](#)

Sist endret: 28.11.2019 Hvem skriver vi for?

[9.4.1.9 UDI 2010-100 Kvalitetsstandard for asylintervjurapporten](#)

Sist endret: 28.11.2019. Styringsverktøy for lederne i Asylavdelingen ved årlig, enhetsvis kvalitetsgjennomgang av asylintervjurapport.

[9.4.1.10 UDI 2010-100V Kvalitetsstandard for asylintervjurapporten](#)

Sist endret: 28.11.2019. Kvalitetsstandard for asylintervjurapporten (PDF)

[9.4.1.11 UDI 2011-027 Kvalitetssikring av tolking ved søknader om beskyttelse](#)

Sist endret: 28.11.2019. Oversikt over Språk, team for språktjenester i UDI, sitt arbeid med kvalitetssikring av tolking i UDI.

[9.4.1.12 UDI 2015-018 Oppnevning og DUF-registrering av representant for enslige mindreårige asylsøkere](#)

Sist endret: 28.11.2019. Rutiner for oppnevning og DUF-registrering av representanter for enslige mindreårige asylsøkere.

[9.4.1.13 UDI 2010-075 Høring av medfølgende barn i saker om beskyttelse](#)

Sist endret: 28.11.2019. Retningslinjer for høring av medfølgende barn i saker om beskyttelse. Med medfølgende barn menes her alle barn under 18 år som kommer til Norge sammen med en eller begge av sine biologiske foreldre.

[9.4.1.14 UDI 2013-015 Lydopptak ved søknad om beskyttelse](#)

Sist endret: 03.07.2020. Retningslinjer for når og hvordan lydopptak av asylintervju og opptak til språkanalyse skal innhentes og behandles i UDI ved søknad om beskyttelse.

9.4.2 Habilitet, personvern, innsyn

[9.4.2.1 UDI 2010-108 Vurdering av habilitet](#)

Sist endret: 28.11.2019. Retningslinjer for vurderingen av om en medarbeider i UDI er inhabil i en forvaltningssak, jf. forvaltningsloven §§ 6 til 10.

[9.4.2.2 UDI 2019-009 De registrertes rettigheter etter personvernlovgivningen](#)

Sist endret: 28.11.2019. Retningslinjen omhandler hvilke rettigheter de registrerte i UDI sine systemer har etter personvernlovgivningen, hvordan UDI skal behandle krav om innsyn, retting, sletting, begrensning mv.

[9.4.2.3 UDI 2014-010 Partsinnsyn etter forvaltningsloven](#)

Sist endret: 28.11.2019. Retningslinjer for behandling av krav om partens rett til å gjøre seg kjent med dokumenter og opplysninger i egen sak.

[9.4.2.4 UDI 2014-005 Varsling ved mistanke om smittsomme sykdommer under asylintervju](#)

Sist endret: 28.11.2019. Varslingsrutiner for tilfeller saksbehandler i Utlendingsdirektoratet får mistanke om smittsom sykdom hos asylsøkeren under asylintervju.

9.4.3 Organisatoriske tema

9.4.3.1 UDI

9.4.3.2 [UDI 2017-011 Fagsystem i Asylavdelingen](#)

Sist endret: 28.11.2019. Informasjon om roller og ansvar for de som jobber med fagsystem i ASA.

9.4.3.3 [UDI 2012-038 Koordineringsenheten – verktøy, oppgaver og rutiner](#)

Sist endret: 28.11.2019. Koordineringsenheten ble opprettet 16. april 2012. Formålet med opprettelsen av enheten er å forbedre saksflyten i Asylavdelingen. Ved å samle alle saksforberedende oppgaver et sted ...

9.4.3.4 [UDI 2014-025 Varsling og prioritert saksgang i asylsaker](#)

Hele/deler kun for forvaltningen. Sist endret: 28.11.2019. Retningslinjer for saker som prioriteres for rask saksbehandling og uttransportering fordi utlendingen har begått kriminelle handlinger, opptrådt truende, skapt uro eller lignende.

9.4.3.5 [UDI 2009-039 Hurtig saksbehandling i asylsaker ved identitetstvil](#)

Sist endret: 28.11.2019. Særskilte saksbehandlingsrutiner for Utlendingsdirektoratet (UDI) og Politiets utlendingsenhet (PU) i søknader om asyl hvor det foreligger konkrete holdepunkter for å tvile på en søkers identitet.

9.4.3.6 [UDI 2014-022 Innledende saksbehandling i hurtigsporet for enslige mindreårige asylsøkere](#)

Sist endret: 28.11.2019. Rutiner for innledende saksbehandling i hurtigspor for enkelte grupper enslige mindreårige asylsøkere.

9.4.3.7 [UDI 2014-001 Behandling av saker omfattet av Dublinforordningen](#)

Sist endret: 28.11.2019. Retningslinjer for UDI og Politiets behandling av søknader om beskyttelse som kan nektes realitetsbehandlet, fordi en annen stat er ansvarlig etter Dublin III-forordningen, jf. utlendingsloven § 32 ...

9.4.3.8 [UDI 2014-020 Asylsøkere som forsvinner og melder seg på nytt eller påtreffes](#)

Sist endret: 28.11.2019. Retningslinjer for hva politiet, mottakene og UDI skal gjøre når asylsøkere forsvinner under saksbehandlingen og når de melder seg på nytt eller påtreffes.

9.4.3.9 [UDI 2020-013 Utelukkelse](#)

Hele/deler kun for UDI. Publisert dato: 02.04.2020. Retningslinjen gir en oversikt over praksis i saker om utelukkelse etter søknader om beskyttelse.

[9.4.3.10 UDI 2016-018 Mandat for intervjufaglig nettverk i Asylavdelingen](#)

Sist endret: 28.11.2019. Denne retningslinjen gir retningslinjer for organiseringen av det intervjufaglige arbeidet i Asylavdelingen (ASA).

9.4.4 Bevisvurderinger

[9.4.4.1 UDI 2020-006 Bevis- og troverdighetsvurderinger i søknader om beskyttelse](#)

Sist endret: 05.05.2020 Retningslinjen gir veiledning for hvordan saksbehandlere skal vurdere bevis og troverdighet i søknader om beskyttelse.

[9.4.4.2 UDI 2014-019 Nye anførsler i søknader om beskyttelse](#)

Sist endret: 28.11.2019. Retningslinjer for hvordan politiet registrerer, og UDI behandler nye anførsler som utlendingen fremsetter enten under behandlingen av en søknad om beskyttelse eller etter endelig avslag på søknaden.

[9.4.4.3 UDI 2011-023 Språkanalyse ved søknad om beskyttelse](#)

Sist endret: 28.11.2019. Retningslinjer og rutiner om språkanalyse som ledd i identitetsavklaring i Utlendingsdirektoratets saksbehandling av søknader om beskyttelse.

[9.4.4.4 UDI 2010-183 Aldersundersøkelser av enslige mindreårige asylsøkere](#)

Sist endret: 28.11.2019. UDI og Politiets rutiner for innhenting av informasjon om alder og den praktiske gjennomføringen av aldersundersøkelser.

[9.4.4.5 UDI 2020-007V1 Informasjon om aldersundersøkelse til advokat](#)

Publisert dato: 11.03.2020. Orientering om aldersundersøkelse for enslige mindreårige asylsøkere.

[9.4.4.6 UDI 2020-007 Enslige mindreårige asylsøkere og aldersvurdering](#)

Hele/deler kun for UDI. Publisert dato: 11.03.2020. Retningslinjen redegjør for praksis i søknader om beskyttelse fra enslige mindreårige og fokuserer særlig på vurderingen av alder. Landspesifikke spørsmål behandles ikke.

[9.4.4.7 UDI 2013-020 Helseanførsler i asylsaker](#)

Sist endret: 28.11.2019. Retningslinjer for i hvilken utstrekning anførsler om helsemessige forhold kan gi grunnlag for opphold etter utlendingsloven § 38, der det er gitt avslag på tillatelse etter utlendingsloven § 28.

9.4.5 Informasjon, handlingsplikter

9.4.5.1 [UDI 2010-092 Varsling mellom UDI og asylmottak ved alvorlige hendelser](#)

Sist endret: 28.11.2019. Asylavdelingens rapporteringsplikt til politiet og Region- og mottaksavdelingens fagstab ved opplysninger om trussel mot liv og sikkerhet.

9.4.6 Til porteføljer

9.4.6.1 [UDI 2015-007 Tvang, vold og barneekteskap i søknader om beskyttelse](#)

Hele/deler kun for UDI. Sist endret: 28.11.2019. Retningslinjer for hvordan Asylavdelingen skal legge til rette for å identifisere og følge opp asylsøkere utsatt for tvangsekteskap, annen vold i nære relasjoner eller barneekteskap.

9.4.6.2 [UDI 2018-004 Seksuell orientering og kjønnsidentitet i søknader om beskyttelse](#)

Hele/deler kun for UDI. Sist endret: 27.02.2020. Retningslinjer for hvordan Asylavdelingen skal tilrettelegge for LHBTI-søkere, og bidra til at LHBTI-søkere som kan være utsatt for overgrep i Norge, får nødvendig oppfølging, og retningslinjer for ...

9.4.6.3 [UDI 2014-031 Ofre for menneskehandel i søknader om beskyttelse](#)

Sist endret: 25.06.2020. Retningslinjer for hvordan Asylavdelingen skal legge til rette for å identifisere og følge opp asylsøkere utsatt for menneskehandel.

9.4.6.4 [UDI 2015-011 Kjønnslēmlestelse i søknader om beskyttelse fra mindreårige asylsøkere](#)

Hele/deler kun for UDI. Sist endret: 28.11.2019. Retningslinjer for hvordan Asylavdelingen skal legge til rette for å identifisere og følge opp mindreårige asylsøkere utsatt for kjønnslēmlestelse.

9.4.6.5 [UDI 2020-001 Konvertering som grunnlag for beskyttelse](#)

Publisert dato: 10.01.2020. Retningslinjen skal veilede saksbehandler i vurderingen av beskyttelsesbehovet når søkeren anfører frykt for forfølgelse på grunn av konvertering fra en religion til en annen, og om konverteringen ...

9.4.6.6 [UDI 2010-010 Asylpraksis Nord-Korea](#)

Sist endret: 28.11.2019. Retningslinjen skal veilede saksbehandler og inneholder etablert praksis og praktisk informasjon for behandling av søknad om beskyttelse fra nordkoreanske søkere.

9.4.6.7 [UDI 2014-024 Asylpraksis Kosovo](#)

Sist endret: 01.11.2019. Retningslinjen skal veilede saksbehandler og inneholder etablert praksis og praktisk informasjon for behandling av søknad om beskyttelse fra kosovariske søkere.

9.4.6.8 [UDI 2014-032 Asylpraksis Usbekistan](#)

Hele/deler kun for UDI. Sist endret: 04.03.2020. Retningslinjen skal veilede saksbehandler og inneholder etablert praksis og praktisk informasjon for behandling av søknad om beskyttelse fra usbekiske søkere.

9.4.6.9 [UDI 2014-029 Asylpraksis Myanmar](#)

Hele/deler kun for UDI. Sist endret: 04.03.2020. Retningslinjen skal veilede saksbehandler og inneholder etablert praksis og praktisk informasjon for behandling av søknad om beskyttelse fra myanmarske søkere.

9.4.6.10 [UDI 2011-012 Asylpraksis Kina](#)

Hele/deler kun for UDI. Sist endret: 15.07.2020. Retningslinjen skal veilede saksbehandler og inneholder etablert praksis og praktisk informasjon for behandling av søknad om beskyttelse fra kinesiske søkere.

9.4.6.11 [UDI 2010-029 Asylpraksis statsløse palestinere fra Vestbredden og Gaza](#)

Hele/deler kun for UDI. Sist endret: 28.11.2019. Retningslinjen skal veilede saksbehandler og inneholder etablert praksis og praktisk informasjon for behandling av søknad om beskyttelse fra søkere fra Vestbredden og Gaza.

9.4.6.12 [UDI 2014-002 Asylpraksis Bangladesh](#)

Hele/deler kun for UDI. Sist endret: 04.03.2020. Retningslinjen skal veilede saksbehandler og inneholder etablert praksis og praktisk informasjon for behandling av søknad om beskyttelse fra bangladeshiske søkere.

9.4.6.13 [UDI 2015-002 Asylpraksis Syria](#)

Hele/deler kun for UDI. Sist endret: 04.03.2020. Retningslinjen skal veilede saksbehandler og inneholder etablert praksis og praktisk informasjon for behandling av søknad om beskyttelse fra syriske borgere og statsløse søkere fra Syria.

9.4.6.14 [UDI 2012-001 Asylpraksis Sri Lanka](#)

Hele/deler kun for UDI. Sist endret: 04.03.2020. Retningslinjen skal veilede saksbehandler og inneholder etablert praksis og praktisk informasjon for behandling av søknad om beskyttelse fra srilankiske søkere.

9.4.6.15 [UDI 2012-002 Asylpraksis Pakistan](#)

Hele/deler kun for UDI. Sist endret: 04.03.2020. Retningslinjen skal veilede saksbehandler og inneholder etablert praksis og praktisk informasjon for behandling av søknad om beskyttelse fra pakistanske søkere.

9.4.6.16 [UDI 2015-019 Asylpraksis Tsjetsjenia](#)

Hele/deler kun for UDI. Sist endret: 28.11.2019. Retningslinjen skal veilede saksbehandler og inneholder etablert praksis og praktisk informasjon for behandling av søknad om beskyttelse fra tsjetsjenske søkere.

9.4.6.17 [UDI 2016-002 Asylpraksis Iran](#)

Hele/deler kun for UDI. Sist endret: 04.03.2020. Retningslinjen skal veilede saksbehandler og inneholder etablert praksis og praktisk informasjon for behandling av søknad om beskyttelse fra iranske søkere.

9.4.6.18 [UDI 2015-001 Asylpraksis Albania](#)

Hele/deler kun for UDI. Sist endret: 25.06.2020. Retningslinjen skal rettleie saksbehandler og innehold etablert praksis og praktisk informasjon for behandling av søknad om beskyttelse fra albanske søkjere.

9.4.6.19 [UDI 2017-007 Asylpraksis Tyrkia](#)

Hele/deler kun for UDI. Sist endret: 11.09.2020. Retningslinjen skal veilede saksbehandler og inneholder etablert praksis og praktisk informasjon for behandling av søknad om beskyttelse fra tyrkiske søkere.

9.4.6.20 [UDI 2012-010 Asylpraksis Eritrea](#)

Hele/deler kun for UDI. Sist endret: 10.09.2020. Retningslinjen skal veilede saksbehandler og inneholder etablert praksis og praktisk informasjon for behandling av søknad om beskyttelse fra eritreiske søkere.

9.4.6.21 [UDI 2011-002 Asylpraksis Nigeria](#)

Hele/deler kun for UDI. Sist endret: 04.03.2020. Retningslinjen skal veilede saksbehandler og inneholder etablert praksis og praktisk informasjon for behandling av søknad om beskyttelse fra nigerianske søkere.

9.4.6.22 [UDI 2013-005 Asylpraksis Etiopia](#)

Hele/deler kun for UDI. Sist endret: 04.03.2020. Retningslinjen skal veilede saksbehandler og inneholder etablert praksis og praktisk informasjon for behandling av søknad om beskyttelse fra etiopiske søkere.

9.4.6.23 [UDI 2016-011 Asylpraksis Irak](#)

Hele/deler kun for UDI. Sist endret: 21.02.2020. Retningslinjen skal veilede saksbehandler og inneholder etablert praksis og praktisk informasjon for behandling av søknad om beskyttelse fra irakiske borgere og statsløse søkere fra Irak.

9.4.6.24 [UDI 2014-006 Asylpraksis Sudan](#)

Hele/deler kun for UDI. Sist endret: 04.03.2020. Retningslinjen skal veilede saksbehandler og inneholder etablert praksis og praktisk informasjon for behandling av søknad om beskyttelse fra sudanske søkere.

9.4.6.25 [UDI 2018-014 Asylpraksis Somalia](#)

Hele/deler kun for UDI. Sist endret: 27.08.2020. Retningslinjen skal veilede saksbehandler og inneholder etablert praksis og praktisk informasjon for behandling av søknad om beskyttelse fra somaliske søkere.

9.4.6.26 [UDI 2014-004 Asylpraksis Afghanistan](#)

Hele/deler kun for UDI. Sist endret: 14.09.2020. Retningslinjen skal veilede saksbehandler og inneholder etablert praksis og praktisk informasjon for behandling av søknad om beskyttelse fra afghanske søkere.

9.5 EMDs praksis

A.A. og andre mot Sverige, 2012

A.F. mot Frankrike, 2015

Chahal mot Storbritannia, 1996

Cruz Varas og andre mot Sverige, 1991

Egamberdiyev mot Russland.

F.G. mot Sverige, 2016

H.T.H. mot Nederland

Hilal mot Storbritannia, 2001

J.K. og andre mot Sverige (GC), 2016

L.O. mot Frankrike, 2015

M.A. mot Sveits, 2014

M.D. og M.A. mot Belgia, 2016

M.M.R. mot Nederland,

M.O. mot Sveits, 2017

M.S.S. mot Belgia og Hellas (GC), 2011

Mo.M mot Frankrike, 2013

N. mot Finland, 2005

N. mot Sverige, 2010

R.B.A.B. mot Nederland, 2016
R.D. mot Frankrike, 2016
R.H. mot Sverige, 2015
Salah Sheekh mot Nederland, 2007
Singh og andre mot Belgia, 2012
Soering mot Storbritannia, 1989
Sow mot Belgia, 2016
Sufi og Elmi mot Storbritannia, 2011
Tarakhel mot Sveits (GC), 2014
V.F. mot Frankrike, 2011
Vilvarajah og andre mot Storbritannia, 1991

9.6 Internasjonalt, annet

UN High Commissioner for Refugees (UNHCR): Handbook and Guidelines on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees, December 2011, HCR/1P/4/ENG/REV. 3, available at:
<https://www.refworld.org/docid/4f33c8d92.html> [accessed 18 January 2021]

UK Boarder Agency Asylum Policy Instruction Assessing Credibility and Refugee Status V9 0 2015.

9.7 Faglitteratur

Bollingmo, Guri C., May-Len Skilbrei og Ellen Wessel «Troverdighetsvurderinger: Søkerens forklaring som bevis i saker om beskyttelse (asyl)» Fafo-rapport, 2014:01.

Diesen & Roca *Bevisprøving i forvaltningsmål*, 2003.

Fullu-Skuyberg, Lisbeth *Rettslige forklarings troverdighet*, UiO phd, 2019.

IARMJ: International Association of Refugee and Migration Judges "Assessment of Credibility in Refugee and Subsidiary Protection claims under the EU Qualification Directive - Judicial criteria and standards", March 2013: <https://www.refworld.org/docid/557028564.html>.

Kolflaath, Eivind, «Bevisvurdering i moderne retterganger» *Nordiske juristmøte 2017*, 2017
<https://folk.uib.no/hfiek/Kolflaath-Bevisvurdering-NJM2017.pdf>

Kolflaath, Eivind *Bevisbedømmelse i praksis*, 2013.

Kuckartz, Udo «Three Basic Methods of Qualitative Text Analysis» i *Qualitative Text Analysis: A Guide to Methods, Practice & Using Software* (2014)

Lie, Nils Erik *Parts- og vitneavhør – i straffesaker og sivile saker*, 2012,

Liodden, Tone *The burdens of discretion. Managing uncertainty in the asylum bureaucracy*, UiO phd., 2017.

Løvlie, Anders *Rettslige faktabegreper*, 2014

Rachlew, Løchen & Bergstuen *Den profesjonelle samtalen*, 2020

Schjatvet, Cecilie «Troverdighetsvurderingen i asylsaker: Juss og tverrfaglighet i opplæringen i fire direktorater – Belgia, Storbritannia, Sverige og Norge», FoU-rapport, 2014

Schjatvet, Cecilie *Har du en sak?* NOAS-rapport, 2015

Simonsen Wogt «Søk i åpne kilder. Hva er lov? Rapport til Utlendingsdirektoratet juni 2019», 2019

Skoghøy, Jens Edvin A. *Tvistemål*, 2001

Skoghøy, Jens Edvin A «Domstolsskapt prosessrett» *Rettsavklaring og rettsutvikling: Festskrift til Tore Schei*, 2016.

Staffans Ida *Evidence in European Asylum Procedures*, 2012.

Sætre, Rachlew, Grøndahl og Helmich Pedersen, Nasjonalbiblioteket og prosjektet «Strafferettens fortellinger» ved Universitetet i Bergen, 2020.

UNHCR: *Beyond proof. Credibility assessments in the EU Asylum systems*, 2013

9.8 Nettsteder

Nasjonalt ID-senter: <https://www.nidsenter.no/>

ACCORD (Røde Kors) ecoi.net: <https://www.ecoi.net/en/about/about-ecoi.net/>

UNCHR RefWorld: <https://www.refworld.org/>

BEVIS- OG TROVERDIGHETSVURDERINGER I UTLENDINGSDIREKTORATETS PRAKSIS. ANBEFALINGER TIL REGLERUTVIKLING OG FREM GANGSMÅTE

Dette er del to i det rettslige arbeidet med bevis- og troverdighetsvurderinger ved Utlendingsdirektoratets Asylavdeling som advokat Cecilie Schjotvet har gjennomført i perioden 2012-2021. Målet har vært å utvikle en veileder for bevisvurderinger av asylsøknader. Hovedformålet med de to undersøkelsene har vært å undersøke praksis noen andre utlendingsforvaltninger (Sverige, Belgia og England), samt å undersøke UDIs egen praksis. Rapportene har vurdert bevisreglene i et tverrfaglig perspektiv og i et forvaltningsrettslig perspektiv. Denne rapporten konkluderer med et forslag til en ny utlendingsforskrift § 7-1 som kodifiserer prinsippene for bevisvurdering som til nå fremkommer av lovens forarbeider og Høyesterettspraksis. Det foreslås også en retningslinje til bruk for UDIs saksbehandlere som forklarer hvordan bevisreglene må ses i sammenheng med de prosessuelle plikter og rettigheter til asylsøkeren i forbindelse med intervjuet.

Oslo, mars 2021