



00YR00155

SKUP 1999 – 44

Prosjekt: Lovens mester
Medarbeider: Jan Ove Årsæther
Publikasjon: Aftenposten
Publisert: Juli – desember 1999
Medium: Avis
Tema: Samfunn/Forvaltning

Metoderapport:

1. Journalist:

Jan Ove Årsæther

2. Tittel på prosjektet:

"Lovens mester"

"Et land for de rike på flukt"

Om korrupsjon og rettssikkerhet i den norske utlendingsforvaltningen

3. Publikasjon:

Artiklene er publisert i Aftenposten i tidsrommet 9. juli 1999 – desember 1999.

I alt er det publisert ca. 40 artikler i serien fra inn- og utland. Journalistkollega Per Annar Holm, Aftenposten, har bidratt i tre av artiklene.

4. Redaksjon

Aftenpostens innenriksredaksjon

Postboks 1178 Sentrum

0107 Oslo

Tlf: 22863000

5. Journalistens adresse

Jan Ove Årsæther

Dagens Næringsliv, politisk redaksjon (har skiftet jobb)

Boks 1182 Sentrum

0107 Oslo

Tlf: 22001000 / 22001388 / 91122803

6. Redegjørelse for arbeidet

De to artikkelseriene som prosjektet består av, henger så tett sammen, både metodisk og tematisk, at de vanskelig kan skilles. Jeg har derfor valgt å levere "Lovens mester" og "Et land for de rike på flukt" som ett prosjekt.

a) Ideen

Kosovokrigen åpnet for at 6150 kosovoalbanske flyktninger fikk midlertidig oppholdstillatelse i Norge. Dette skapte et bredt fokus på mange sider ved utlendingsforvaltningen (Justisdepartementets utlendingsavdeling, Utlendingsdirektoratet, politiets utlendingsseksjon, Kommunal og regionaldepartementet). I forbindelse med arbeid med nyhetsartikler om den nye flyktningsstrømmen, kom undertegnede i kontakt med en rekke sentrale kilder. Disse satt også inne med historisk kunnskap om en rekke forhold og hendelser i forvaltningen som ikke tidligere var kjent eller offentliggjort. Denne informasjonen, som kom fra flere gode kilder, fant jeg svært interessant, noe som ga startskuddet for en omfattende og forsøksvis systematisk innsamling av muntlig og skriftlig materiale og dokumentasjon.

b) Problemstillingene

Asylsøkernes rettssikkerhet

Den store tilstrømmingen av asylsøkere og flyktninger i årene 1998 og 1999 åpnet for et stort inntekspotensiale for advokater som har spesialisert seg på asylrett. Hovedproblemstillingen ble da: **Hvor god er rettshjelpen asylsøkerne får?** Det åpnet for en rekke delproblemstillinger: Hvor mange asylsøkere har asyladvokatene? Hvor store salærer får de fra Staten? Hvordan er kvaliteten på arbeidet de gjør?

Korrupsjon i forvaltningen

Kildenes kunnskap om asyladvokatenes aktiviteter ga meg en uventet og parallell problemstilling: Utlendingsforvaltningen har en rekke ganger helt siden 1984 vært politietterforsket for korrupsjon. Bakgrunnen for etterforskningen har vært stadige tilståelser fra personer med utenlandsk statsborgerskap, som har fortalt at de har kjøpt innreisedokumenter til Norge gjennom norske utenriksstasjoner. Dette har ført til følgende: Utro tjenere tilknyttet norsk utlendingsforvaltning er avslørt for salg av visum og andre tjenester på syv forskjellige norske ambassader eller konsulat: Djibouti, Teheran, Adis Abeba, Beograd, Islamabad, Riyadh og Colombo. Her ble hovedproblemstillingen todelt: **Hvorfør har dette aldri blitt kjent? Hvor omfattende har korrupsjonen vært?**

c) Endringer i problemstillingene underveis

Etterhvert som arbeidet skred frem, og kunnskapen om både forvaltningen, temaet og området vokste, ble problemstillingene langt mer spesifikke.

Manglende kontroll

Asyladvokatene kan ha ubegrenset antall klienter, men ingen kontrollerer at arbeidet de fakturerer for faktisk er utført eller kvaliteten på arbeidet. Er det virkelig mulig å ha 850 klienter, slik innhenting av salærutbetalinger fra 18 fylkesmenn dokumenterte at en av advokatene hadde?

Disiplinærnemnda

Hvor detaljert kontrollerer denne nemnda advokatenes arbeid? Hvorfor fører de aller fleste sakene til at advokatene blir frikjent? Er dette bukken som passer havresekken?

Kvaliteten

Hvordan vurderer og opplever saksbehandlere advokatenes arbeid? Hva med asylsøkerne selv? Norsk Organisasjon for Asylsøkere? Ansatte ved asylmottak? Kolleger? Utvalget for asyladvokater?

Hvorfor ble øynene lukket?

Hvorfor lukket ledelsen i UDI øynene for alle de konkrete advarslene fra politiet, egne saksbehandlere og POT om korrupsjon i forvaltningen? Hvorfor ble det ikke iverksatt tiltak? Og i de tilfellene forvaltningen hevdet de hadde utført kontroll, hvorfor ga ikke disse resultat i form av rapporter?

blir kjent av offentligheten. Her har svaret vært å etterprøve opplysningene i så stor grad det har latt seg gjøre, samtidig som jeg har sjekket tidligere konflikter og motsetninger innad i utlendingsforvaltningen. Det som har vist seg i ettertid, er at mine kilder ikke har hatt noen fordeler av publiseringen, heller tvert i mot. Flere har blitt kalt inn til avhør av Oslo politidistrikt og Økokrim, med det ubehag det vil føre til i forhold til arbeidsgiver og kolleger.

Bruk av fortrolige dokumenter

Bruken av anonyme kilder har ikke dreid seg om ytringer, muntlige påstander og opplysninger, men i form av innhenting av dokumenter og rapporter. Personer i en rekke etater har overlatt fortrolige og hemmelige dokumenter til meg, i den overbevisning at sakens innhold er noe som burde frem i dagens lys. Bruken av disse måtte skje med en viss forsiktighet, siden jeg risikerte å blåse kildene for deres arbeidsgivere. Bare en håndfull personer kunne ha tilgang til en del av disse rapportene.

Dokumentene i seg selv har likevel ikke vært anonyme, idet saksbehandlere og rapportskrivere har blitt navngitt og dokumentene tidfestet eksakt. Det er heller ikke snakk om ferdige "pakker" med dokumenter og rapporter som har ligget klare i kildenes skuffer og skap.

Verifikasjon av dokumentenes innhold

Jeg har også konfrontert en del andre anonyme kilder med opplysningene i dokumentene, for å få disse bekreftet eller avkreftet. Videre har jeg brukt anonyme kilder for å få verifisert påstandene til kilder som har stått frem i artiklene, som for eksempel Willy Hauglis historie om press fra forvaltningen.

Anonyme sitater

Meningsbærende uttalelser er aldri brukt i denne artikkelserien. Anonyme kilder har vært det bærende grunnlaget for bare en av reportasjene. En artikkel som resulterte i at kilden mottok skriftlige drapstrusler. Det i seg selv hadde vært en løstverdig historie for våre lesere, men som hadde bekreftet overfor gjerningsmennene at de hadde truffet blink med sine trusler.

Historier som ble forkastet

Etter hvert som artikler har kommet på trykk, har en rekke personer av forskjellige nasjonaliteter tatt kontakt, bekreftet det som har stått på trykk og sagt seg villig til å fortelle sin historie anonymt. Disse menneskene fortalte om trusler, vold og utpressing fra personene som var involvert i mennesketrafikken gjennom ambassaden. Å bruke disse utsagnene anonymt har jeg ikke sett så stor journalistisk verdi i, ikke minst siden det ikke lar seg gjøre å etterprøve. Jeg sitter imidlertid inne med en hel del materiale som tyder på at de syv dokumenterte tilfellene av korrupsjon er langt fra enestående i norsk utlendingsforvaltning.

Konsekvensene

1) Justisdepartementets granskning

Justisminister Dørum varsler og starter en granskning av salærutbetalingene til advokater og tolker i 8 fylkesmennsembeder.

2) Krav om bedre dokumentasjon

Dørum varsler tak på antall klienter og innføring av krav om bedre dokumentasjon fra advokatene om faktisk utført arbeid, for å unngå at salærkrav sendes før arbeidet er utført. Fylkesmannen i Hordaland innfører dette rett etter Aftenpostens artikkelserie.

3) Gjenopptagelse av disiplinærsak

Advokatforeningen ønsker Aftenpostens dokumentasjon utlevert, for å kunne gjenoppta disiplinærsaken. Ønsket blir selvsagt ikke innfridd, jfr. pressens etiske regler.

4) Utmeldelse fra Advokatforeningen

Advokater melder seg ut av Advokatforeningen i protest mot disiplinærutvalgets avgjørelse.

5) Asylrettshjelpen endres

Både Justisdepartementet og UDI går inn for en total omlegging av stykkprisordningen ved rettshjelp til asylsøkere. Rettshjelpen har ikke vært god nok. NOAS eller UDI tar over rettshjelpen fra asyladvokatene.

6) Politietterforskning ved Oslo politidistrikt

Kriminalsjef Roger Andresen starter intern etterforskning. Førstestatsadvokat Lasse Qvigstad beslutter at etterforskningen som ble stoppet i 1993, skal taes opp igjen.

7) Etterforskningen beordres overtatt av Økokrim

I skrivende stund pågår etterforskningen fortsatt. Økokrim har bedt om at alle ansatte i UDI og Justisdepartementets utlendingsavdeling løses fra taushetsplikten.

8) SEFO-etterforskning

Da Aftenposten publiserte utdrag av politirapportene, startet politimester Killengreen jakt på kildene ved å anmelde saken til Det Særskilte Etterforskningsorganet for Politisaker.

9) Gholam-saken taes opp igjen

UDI starter gjennomgang av en rekke saker Aftenposten dokumenterer, blant annet den omfattende Gholam-saken.

10) UDI-medarbeider sa opp

Som konsekvens av Aftenpostens artikkelserie, startet ambassaden i Pakistan en kontroll av visuminnvilgelser. Det ble etter noen måneder avslørt at sommervikaren på visumseksjonen, en sentral kontorsjef i UDI, hadde utstedt visum på uriktig grunnlag. Han valgte å si opp.

11) UD's granskning

Utenriksminister Knut Vollebæk satte i sommer ned en egen gruppe som skal vurdere endring i UD's og ambassadenes rutiner ved utstedelse av innreisedokumenter.

12) KRDS granskning

Kommunalminister Odd Roger Enoksen, som har budsjettansvaret for UDI, varslet at alle steiner skal snus i forvaltningen.

13) Krav om opprydding

En rekke justiskomiteemedlemmer, advokater, innvandrerpolitikere, tidligere statsråder (utenriksministre) krevde full opprydding i utlendingsforvaltningen, og en endring av kulturen.

14) Sitater

Andre riksmidier hengte seg på artikkelserien, men bare i liten grad var det sugd fra eget bryst. Jeg registrerte at både VG og Dagbladet kjørte blåkopier av vår Willy Haugli-historie en uke etter oss. Dagbladet hadde seks ledere på sakene om asyladvokater og om korrupsjon. Dagbladet og VG lagde egne vignetter, med "Følg saken i...". Aftenposten har videre blitt sitert av BBC og i svensk, dansk, sri lankesisk og pakistansk presse.

7. Arbeidsmengde og ansvar

Jeg jobbet nesten full tid med saken i syv uker før første artikkel. I denne perioden var jeg ikke skjermet fra andre arbeidsoppgaver, men gikk inn i vaktssystemet som vanlig og jobbet dermed dobbelt. Gravingen førte til en hel del oppslag og artikler, som ikke hadde noen direkte sammenheng med saken, men som var for gode til å la slippe unna. Etter første sak i artikkelserien ble jeg skjermet fra vakter, og viet hele min tid for utlendingsforvaltningen i en måned fremover. I første del av gravingen bidro kollega Per Annar Holm i en del intervjuer og kildesamtaler. Det ble likevel jeg som førte samtlige saker i pennen, med ett unntak. Dette hadde sammenheng med at Holm avvirket sine ferieuker i denne perioden. Jeg ble ferdigutdannet fra journalistlinja i Volda i mai/juni, var i denne perioden ansatt som sommervikar.

Det er ikke til å komme forbi at jeg både i tiden før og etter publisering var overlatt mye til meg selv. Saken var tung, og ingen bortsett fra meg var detaljinformert. Den nærmeste var reportasjesjefen, som startet i sin ferie en uke før publisering. Ved tunge problemstillinger som dukket opp, hadde jeg ingen å forholde meg til. Derfor måtte jeg i lengre perioder fungere som min egen reportasjeleder, vaktshjef og utgavesjef, og ta alle beslutninger selv. Det er ingen heldig løsning når man er uerfaren og fullstendig nedgravd i saken. Til slutt er man så neddyngnet i opplysninger, at man knapt evner å se at man i det hele tatt har noe som er verdt å skrive om.

8. Spesielle erfaringer - Hva gikk galt?

Hvorfor ingen konsekvenser?

Hvorfor fikk ikke korrupsjonen noen konsekvenser for de involverte (som enten kjøpte eller solgte innreisedokumenter), som tvert i mot ble premiert med oppholdstillatelse?

Hvorfor påstander om ytre press?

Hvorfor hevder Willy Haugli og andre anonyme sentrale politikilder at presset fra forvaltningen var massivt for å få stoppet politietterforskningen? Hva skulle motivene for dette være?

Hvorfor ble ikke politikerne informert?

Hvorfor ble politikerne aldri informert av forvaltningens ledelse om de til dels svært omfattende tilfellene av korrupsjon, som kan hatt mange tragiske konsekvenser?

Er det innavl i forvaltningen?

Er det heldig at majoriteten i ledelsen i utlendingsforvaltningen ikke har blitt skiftet ut de siste 12 årene, men bare skiftet hatter og roller? Hvordan kan juridisk leder og nestleder ha et intimt forhold i syv år, uten at noen forbehold mot habilitet blir tatt?

Hvorfor så stor frykt og motstand?

Hvorfor er det så voldsom motstand og frykt i utlendingsforvaltningen mot at misligheter utført og ansatte skal bli kjent? I våre naboland har dette vært satt på dagsordenen av de ansvarlige selv. Har utlendingsforvaltningen et ledelseproblem preget av en usunn kultur?

d) Organisering av arbeidet

Metodebruk

Intervjuer og kildebesøk

I stor grad foregikk innsamlingen av informasjon gjennom å kontakte personer sterkt tilknyttet utlendingsetatene, i inn- og utland, i fortid og nåtid, nordmenn og utlendinger. UDIs årbøker og statskalenderen viste veien. Etter mange ukers arbeid, et uttall bortkastede henvendelser og en rekke dybdeintervjuer, klarte jeg etter hvert å hakke opp noen få av skjelettene i forvaltningens skap. Jeg føler at kildespredningen har vært stor, bare en uhyre liten del av kildene har profesjonell eller personlig kontakt. Anslagsvis gjorde jeg 200 konkrete kildehenvendelser og 150 intervju. En rekke av disse var langvarige dybdeintervjuer.

Postjournaler

Jeg har søkt systematisk i offentlige arkiver og elektroniske postjournaler hos alle etatene i utlendingsforvaltningen. Resultatet var heller magert i den delen av saken som omhandlet innreisedokumenter. Bare i et ti-talls tilfeller klarte jeg å identifisere dokumenter som var av interesse for saken, men bare etter at disse var kommet meg i hende på annen måte først. Da oppdaget jeg også at dokumentene slutt ikke eksisterte i postjournalen, noe Justisdepartementet forklarte med en arkivteknisk feil. Etter hvert fant arkivet frem til dokumentene likevel. UDI brukte fire uker på å avslå søknaden om å få utlevert dokumenter som jeg allerede hadde. Bakgrunnen for begjæringen var å få vite hvorfor dokumentene ikke var registrert i postjournalen.

Den andre delen av saken, som omhandlet asylsøkerens rettssikkerhet, ga mange flere treff i den elektroniske postjournalen. En hel del av disse omhandlet klager på asyladvokatene fra en rekke instanser.

Anslagsvis skaffet jeg til veie 300 dokumenter fra forvaltningen gjennom postjournal søk.

Dommer

Jeg ble gjennom en kilde kjent med at bedrageri med innreisedokumenter også var dokumentert i retten. To ferske dommer fra Oslo forhørsrett og Oslo byrett i juni 1999 beskrev hvordan dette foregikk i detalj. Svindelen var omfattende og hadde pågått i flere år, noe som motbeviste UDI-direktørens tese om at å jukse seg til oppholdstillatelse i Norge var veldig vanskelig. Disse dommene resulterte i et eget oppslag. Jeg sendte også en søknad til Oslo kretsfengsel om å få intervju navngitte innsatte, søknaden ble godkjent, men domfelte valgte å ikke stille opp.

Jeg søkte gjennom anslagsvis 500 dommer. To av disse omhandlet bedrageri med innreisedokumenter.

Innsamling av annet skriftlig materiale

Siden så godt som alt skriftlig materiale om korrupsjon blant ansatte i utlendingsforvaltningen er unntatt fra offentligheten og godt skjult gjennom intetsigende titler i postjournaler, har dokumentjakten i denne delen av saken bestått i å forsiktig kontakte kilder som kunne ha tilgang til fortrolige dokumenter. Hadde det ikke vært for at dokumentene er overlevert meg fra en rekke ulike etater og kilder, hadde faren vært stor for "plantning" og kildestyring. Men dokumentene har vært av vidt forskjellig karakter og fra forskjellig tidsepoke, avsender og med ulikt formål. I alt har jeg samlet rapporter, avhør, notater og andre dokumenter fra inn- og utland i 7 permer. Som det går frem av publisert materiale, er dette dokumenter fra Oslo politidistrikt, UDI/Statens utlendingskontor, Interpol, Politiets Overvåkingstjeneste, NOAS, Justisdepartementet, ambassader, Fylkesmannen og Utenriksdepartementet. Et søk i danske og svenske nyhetsbaser resulterte i mange treff, noe som viste at korrupsjon i utlendingsforvaltningen hadde vært i fokus i våre naboland tidligere.

Totalt samlet jeg inn 7 full permer med dokumenter fra 1984 og frem til 1999.

Innsyn i utvalget for advokatvirksomhet

Siden deler av advokatstanden ikke er pliktig til å sende inn sine regnskap til Brønnøysund, funderte jeg en stund på hvordan jeg skulle få tak i en oversikt over salærinntektene deres. Løsningen var det heller ukjente Utvalget for advokatvirksomhet, nedfelt i kongelig resolusjon. Jeg ble kjent med at regnskapene til advokater som ikke er ansatte i advokatfirma, skal sende inn sine regnskaper til dette utvalget. Med lovhjemlet innsynsbegjæring, ble regnskapene utlevert. Det er første gang at utvalget har utlevert regnskaper, noe som skapte reaksjoner hos Advokatforeningen og oppmerksomhet i Advokatforeningens medlemsblad.

Jeg sendte 5 begjæring om innsyn i regnskaper i dette utvalget. Alle ble utlevert.

Fylkesmannens regnskaper

Salærinntektene til advokater som jobber innenfor asylretten viser også igjen i Fylkesmannens regnskaper. Ca. femti muntlige og skriftlige henvendelser måtte til for å overbevise landets 18 fylkesmennkontorer om at regnskapene og bilagene er offentlige i det øyeblikk kvartalsregnskapene er oversendt departementet. Gjennom å summere et ukjent antall tusen utbetalinger, fikk jeg en oversikt over hvem som hadde fått utbetalt hva de siste 18 månedene.

Jeg fikk utlevert 19 utskrifter av salærutbetalinger. Tilsammen beløp dette seg til 150 sider og ca 8000 utbetalinger av i alt 30 millioner kroner.

Advokatforeningens disiplinærutvalg

Fra dette utvalget innhentet jeg statistikk over antall klager på advokater, og andelen som fikk medhold/straff.

Presseforbundet

Jeg dro nytte av presseforbundets juridiske ekspertise for å overbevise fylkesmenn og utvalget for advokatvirksomhet om at offentlighetsloven gjelder også innsendte regnskaper.

Arbeidsverktøy

I arbeidet med denne saken har jeg brukt regneark for å summere offentlige salærutbetalinger og antall klienter, jeg laget mitt eget kilderegister i en database, fikk utlevert dommer i elektronisk form for gjennom søkning på stikkord og sorterte dokumentene i permer etter geografisk område og enkeltsaker.

Klager på avslag

Jeg har klaget på avslag på innsyn i flere dokument. Dette medførte at jeg fikk innsyn. Jeg satt allerede med noen av disse dokumentene, som jeg hadde fra annet hold, men det var av høyeste nødvendighet for meg å forvise meg om at jeg hadde all korrespondansen i saken. Dette fordi justisminister Odd Einår Dørum i leserrinnlegg hadde dementert innholdet i en av mine artikler, med begrunnelsen i at han selv hadde sjekket at Aftenpostens opplysninger ikke medførte riktighet. Etter at jeg fikk innsyn i hans papirer, viste det seg at Aftenposten hadde rett likevel. Noe verken Dørum eller de andre involverte partene har imøtegått ved senere anledninger.

Videre måtte en rekke Fylkesmenn overbevises skriftlig om at regnskapenes deres er offentlig ned til det minste bilag straks kvartalsregnskap er oversendt departementet.

Kildebruk

Sakens natur har fremtvunget bruk av anonyme kilder. Dette reiser omfattende og særdeles viktige problemstillinger. Blant dem er kildenes motiver for å bidra til at kjøp og salg av innreisedokumenter

UDI-byråkratens rolle

Til tross for at Aftenposten har dokumentert minst syv omfattende tilfeller av korrupsjon, og at mange av disse kan ha ført til stor menneskelig lidelse, har mye av fokus fra annet hold blitt satt på om en av toppbyråkratene er skyldig i korrupsjon eller ikke. Dette har kanskje sammenheng med at artikkelserie startet med politietterforskningen mot nordmannen, som Willy Haugli hevder ble stoppet av byråkratens overordnede i 1993. Hadde jeg skulle skrevet saken på nytt, hadde jeg tonet ned nordmannens rolle kraftig. Hans historie og eventuelle straffeansvar er ikke viktig eller avgjørende for saken, det er fenomenet korrupsjon og ukulturen i utlendingsforvaltningen som har stått sentralt for meg. At de som har penger, får kjøpe seg opphold, mens de som ikke har, stenges ute. At ukulturen ser ut til å holde frem i denne delen av statsforvaltningen, og at skjelettene fortsatt forsøkes å holdes skjult, kan tyde på at vinklingen, presentasjonsformen og fokus burde vært satt noe annerledes og at trykket på byråkratene burde vært høyere.

Den første artikkelen stod på trykk etter halvannen måneds graving. Det var litt for tidlig, føler jeg nå. Kunnskapen om emnet var ikke tilstrekkelig for en optimal artikkelserie, med den korrekte timingen i hvert enkelt oppslag. En rekke av artiklene kom som direkte følge av andre, i og med at kilder meldte seg med dokumenter etter hvert. Disse skulle jeg selvsagt hatt fra første stund. Det er imidlertid vanskelig å vite om jeg hadde funnet frem til disse uansett, eller om det var nødvendig å lage litt rabalder i systemet først. Selv gir jeg meg terningskast tre – målt etter potensialet i sakene.

Oslo, januar 2000,

Jan Ove Årsæther